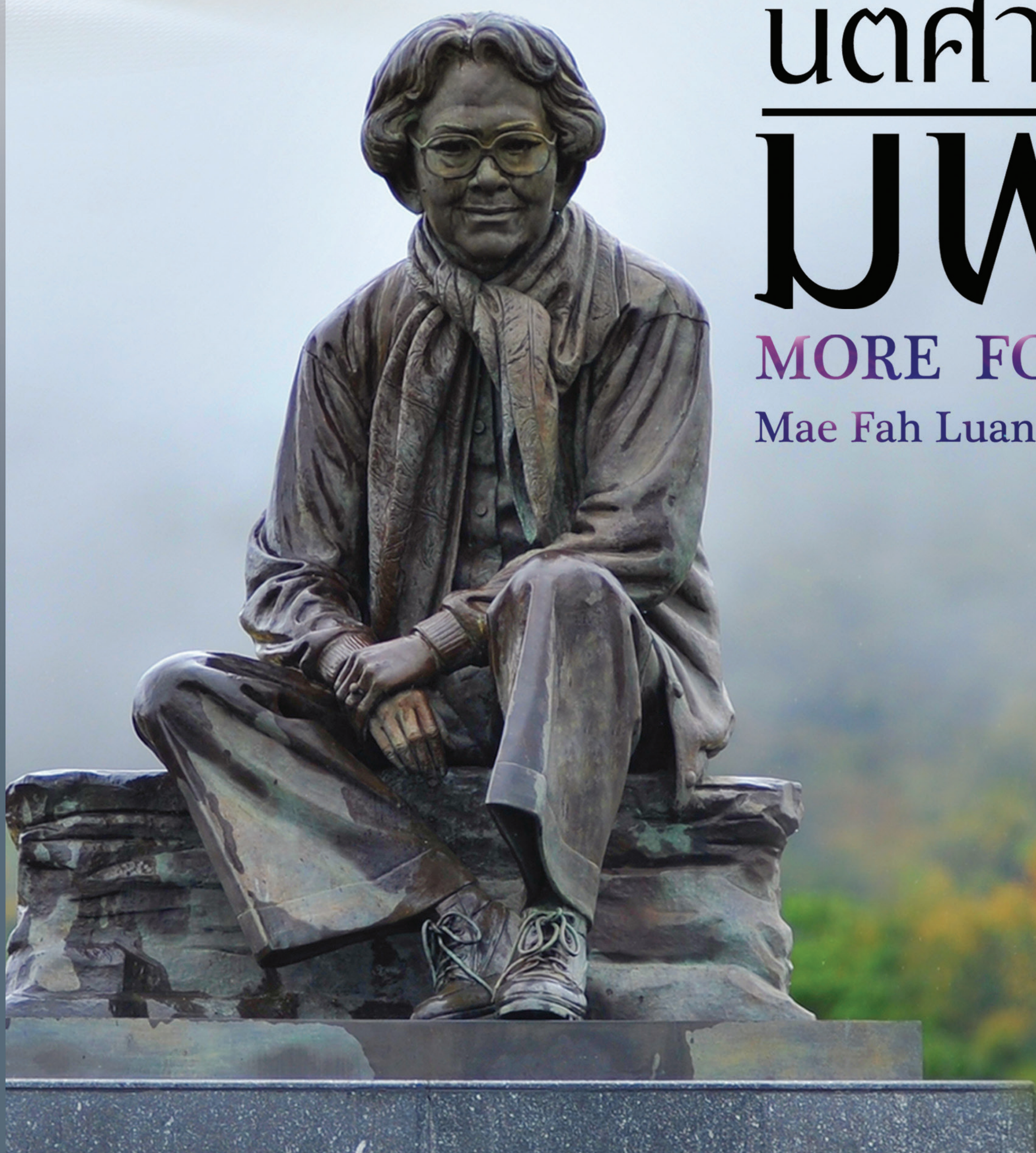
หนังสือที่ระลึก

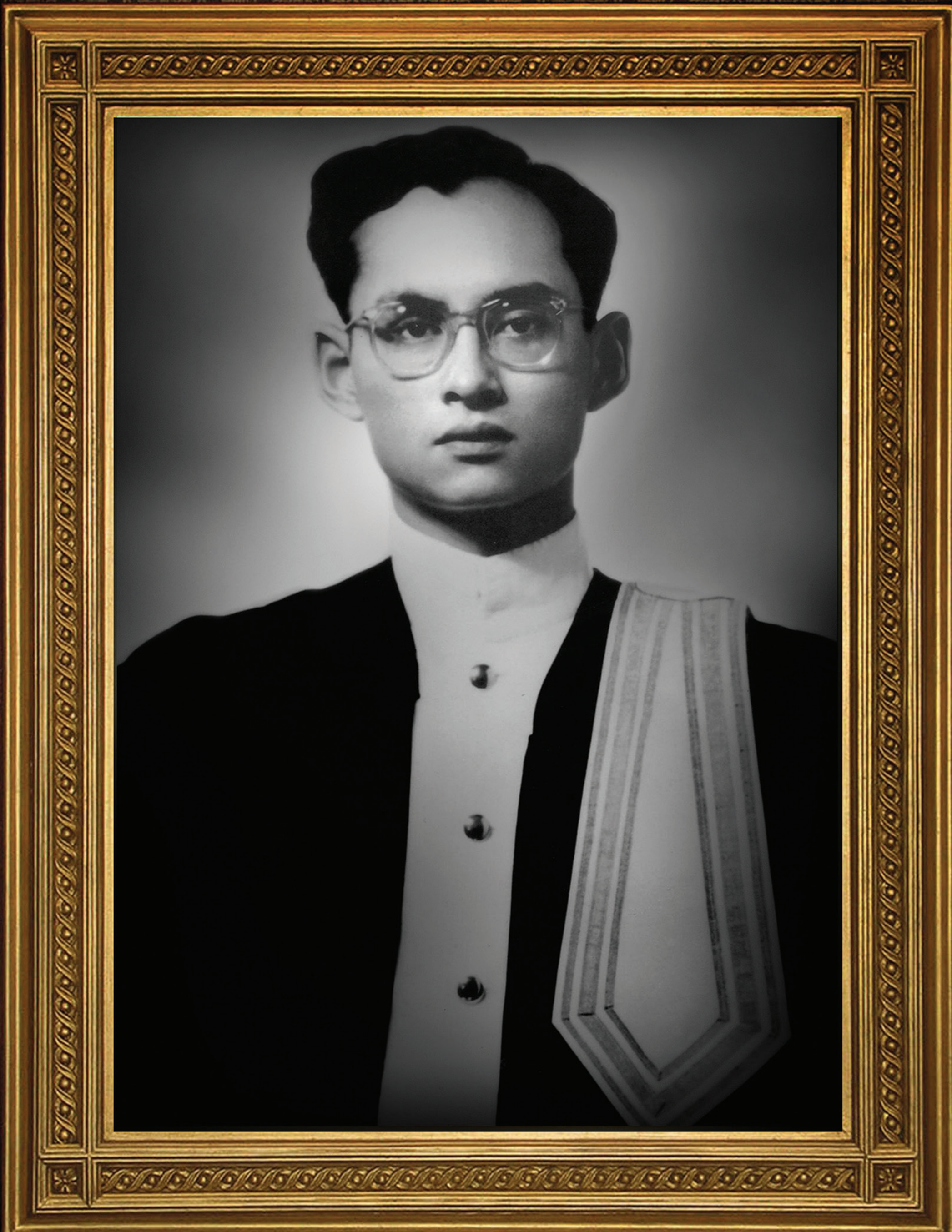
ครบรอบการก่อตั้ง ๑๕ ปี

นิติศาสตร์ มฟล

MORE FOR LAW

Mae Fah Luang University





เสด็จสู่ฟากฟ้าสุราลัย พระมหากรุณาธิคุณจารึกในใจไทยชั่วกาล

ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่และนักศึกษา

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

หนังสือที่ระลึก

ครบรอบการก่อตั้ง ๑๕ ปี

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

หนังสือที่ระลึกครบรอบการก่อตั้ง ๑๕ ปี สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ISBN	978-974-9766-86-6
พิมพ์ครั้งแรก	มกราคม 2561
จำนวนพิมพ์	400 เล่ม
จัดพิมพ์โดย	สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วันชัย ศิริชนะ
บรรณาธิการ	ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ
กองบรรณาธิการ	อาจารย์อวิกา ผลไม้ อาจารย์นุรัตน์ ปวนคำมา อาจารย์วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์ อาจารย์เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา อาจารย์เนติพงษ์ หล่าวเจริญ
ออกแบบปก	อาจารย์เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา
รูปเล่ม	โมโนกราฟิก
พิมพ์ที่	โรงพิมพ์เดือนตุลา โทร. 02-9967392-4



สารอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
รองศาสตราจารย์ ดร.วันชัย ศิริชนะ

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงได้รับการสถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2546 ซึ่งจะก้าวเข้าสู่ปีที่ 15 แห่งการก่อตั้งในปีพุทธศักราช 2561 จึงนับว่าเป็นวาระโอกาสอันสำคัญในการจัดรวบรวมข้อมูลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นประวัติการก่อตั้งสำนักวิชา งานวิจัยและงานบริการวิชาการแก่สังคมอันเป็นการประกาศนามแห่งสำนักวิชานิติศาสตร์และผลงานต่างๆ ในรอบระยะเวลากว่า 14 ปีที่ผ่านมา อันเป็นเกียรติประวัติและความภาคภูมิใจของสำนักวิชานิติศาสตร์และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงอย่างยิ่ง ตลอดจนแสดงถึงวิสัยทัศน์เกี่ยวกับทิศทางการพัฒนารวมไปถึงมิติแห่งการเปลี่ยนแปลงสำนักวิชานิติศาสตร์ในอนาคต ทั้งได้มีการเผยแพร่บทความทางวิชาการอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมของเหล่าคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสอดคล้องกับเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในการเป็นแหล่งที่พึ่งทางปัญญาของสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดมา

โดยการจัดทำหนังสือที่ระลึกครบรอบ 15 ปีแห่งการก่อตั้งสำนักวิชานิติศาสตร์ขึ้นในครั้งนี้เพื่อสำหรับแจกจ่ายเป็นอนุสรณ์ที่ระลึกแก่หน่วยงาน หรือบุคลากรในแวดวงกฎหมายรวมถึงบุคคลสำคัญทุกท่านที่มีส่วนผลักดันการพัฒนาให้สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงสามารถยืนหยัดเป็นสถาบันการเรียนรู้วิชากฎหมายอย่างมั่นคงมาถึงปัจจุบันและจะก้าวต่อไปในอนาคตอย่างไม่หยุดการพัฒนา

ข้าพเจ้าขออำนาจคุณพระศรีรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายจงบันดาลให้ผู้รักษากฎหมาย ผู้ที่มีส่วนในกระบวนการยุติธรรมซึ่งผดุงรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคในการได้รับความยุติธรรมทางกฎหมายทุกหนแห่งจงถึงพร้อมด้วยความสุขกายสุขใจมีพละกำลังที่จะปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวมต่อไป

รองศาสตราจารย์ ดร.วันชัย ศิริชนะ
อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สารคณบดี
สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ



ในฐานะคณบดี ข้าพเจ้ารู้สึกภูมิใจเป็นอย่างยิ่งที่ได้ร่วมจัดทำหนังสือที่ระลึกครบรอบ 15 ปี ของการก่อตั้งสำนักวิชานิติศาสตร์กับคณาจารย์และนักศึกษาในสำนักของเรา

ในฐานะบรรณาธิการ ข้าพเจ้ามีความยินดีอย่างยิ่งที่ได้นำเอาบทความของคณาจารย์ในสำนักวิชาและบทความจากอาจารย์พิเศษมาตีพิมพ์ เป็นการประกาศให้บุคคลทั่วไปได้ทราบถึงความก้าวหน้าตลอดจนศักยภาพทางวิชาการของสำนักวิชานิติศาสตร์

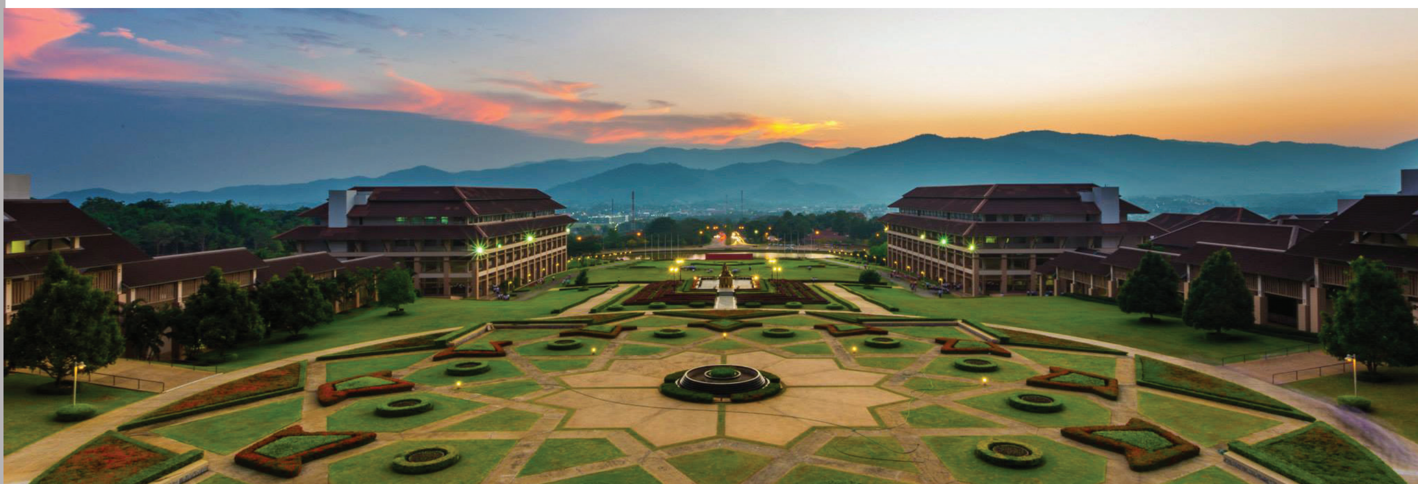
นอกจากนี้ยังมีบทสัมภาษณ์ท่านอธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อดีตคณบดีของสำนักวิชานิติศาสตร์สองท่าน ตลอดจนนักศึกษาทั้งหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตและนิติศาสตรบัณฑิตที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน เป็นการให้ข้อเท็จจริงในอดีต ปัจจุบัน และชี้ไปยังอนาคตอันรุ่งเรืองที่จะตามมาอย่างแน่นอนของสำนักวิชานิติศาสตร์ของเรา

ท้ายเล่ม ยังมีข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคณาจารย์ในสำนักวิชานิติศาสตร์ เป็นหลักฐานแห่งศักยภาพทางวิชาการ อันประหนึ่งเสาเข็มในการสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพให้แก่ประเทศของเราสืบต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ
คณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สารบัญ

ประวัติสำนักวิชา



สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2546 ตามข้อกำหนดมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าด้วยการจัดตั้งส่วนงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 25 ง วันที่ 27 มีนาคม 2546 หน้า 17 โดยการจัดตั้งเป็นไปเพื่อรองรับความต้องการศึกษาในหลักสูตรนิติศาสตร์ที่มีอยู่อย่างกว้างขวางในขณะนั้น ทั้งนี้ หลักสูตรนิติศาสตร์ได้ร่างขึ้นโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาวิชานิติศาสตร์ เพื่อผลิตบัณฑิตนิติศาสตร์ให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ทั้งภาคทฤษฎีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทางปฏิบัติ ตลอดจนให้ยึดมั่นในหลักคุณธรรม นิติธรรม และจริยธรรมแห่งวิชาชีพ โดยได้มีการจัดกิจกรรมเสริมการศึกษาอย่างสม่ำเสมอ เพื่อการพัฒนาศักยภาพนักศึกษาให้ได้มีโอกาสเรียนรู้อยู่ตลอดเวลา ทั้งการศึกษาและการดูงานนอกสถานที่ ตลอดจนการบรรยายพิเศษโดยผู้ทรงคุณวุฒิ นอกจากนี้ยังได้ดำเนินโครงการต่างๆ เพื่อให้บริการวิชาการทางกฎหมายแก่สังคม เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้วย การทำวิจัยทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนุภาคลุ่มน้ำโขง (The Great Maekhong Subregion : GMS)

คณาจารย์

สำนักวิชานิติศาสตร์ภายใต้การนำของ ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ ได้จัดให้มีคณาจารย์ประจำเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีคณาจารย์พิเศษซึ่งเป็นนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงเปี่ยมไปด้วยประสบการณ์ ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน อาทิ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ ตำรวจ ทนายความ และที่ปรึกษากฎหมาย

ปรัชญา

สำนักวิชานิติศาสตร์มีปรัชญาการศึกษาสอดคล้องกับปรัชญาการศึกษาของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง กล่าวคือ **"ปลูกป่า สร้างคน"** ซึ่งเป็นพระราชปณิธานของสมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีที่จะอนุรักษ์และฟื้นฟูธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธำรงไว้ซึ่งประเพณีและศิลปวัฒนธรรมที่ดีงาม ดำรงความเป็นเลิศทางวิชาการ และเป็นผู้นำวิชาการทางด้านกฎหมาย มุ่งผลิตบัณฑิตที่มีคุณภาพ มีจริยธรรม มีความสำนึกในการผดุงความยุติธรรม และช่วยเหลือผู้ที่เสียเปรียบในสังคม

ปณิธาน

สำนักวิชานิติศาสตร์จะเป็นแหล่งศึกษา ค้นคว้า วิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาวิชานิติศาสตร์ด้วยคุณภาพของการจัดระบบการศึกษาและการผลิตบัณฑิตที่มีมาตรฐานในระดับสากล ประกอบกับการมีคุณธรรมและจริยธรรมพร้อมทั้งสร้างสรรค์ความร่วมมือกับภาคเอกชนโดยใกล้ชิด และกระจายบริการด้านวิชาการไปสู่ชุมชนควบคู่ไปกับการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

วิสัยทัศน์

สำนักวิชานิติศาสตร์มุ่งเน้นที่จะผลิตบัณฑิตที่เพียบพร้อมด้วยความรู้ และคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อสังคม เพื่อก้าวสู่วิชาชีพนักกฎหมายหรือสาขาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการทำงานในภาคเอกชนหรือการประกอบธุรกิจส่วนตัวได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย อันก่อให้เกิดผลสำเร็จในการทำงานต่อไป

จุดมุ่งหมาย

เพื่อสนองตอบต่อปรัชญา และปณิธานของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สำนักวิชานิติศาสตร์มีจุดมุ่งหมายดังนี้

1) ดำเนินการจัดทำหลักสูตรนิติศาสตร์ที่มีคุณภาพ มีความทันสมัย และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและการพัฒนาทางวิชาการ โดยจะมีการปรับปรุงอยู่เสมอ

2) หลักสูตรนิติศาสตร์จะต้องเสริมสร้างให้นักศึกษามีความรู้ครอบคลุมทุกด้านนอกเหนือจากวิชาการด้านกฎหมาย

3) ขยายโอกาสการศึกษาทางด้านกฎหมายให้ครอบคลุมเพื่อตอบสนองความต้องการศึกษาในระดับสูงของประชาชนในภาคเหนือตอนบน และเป็นศูนย์กลางการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

4) เสริมสร้างระบบอาจารย์ประจำให้มีความรู้ความสามารถในด้านวิชาการ โดยส่งเสริมให้อาจารย์มีโอกาสไปศึกษาต่อทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้และเพิ่มศักยภาพในการถ่ายทอดความรู้ให้แก่นักศึกษา

5) มุ่งสนับสนุนและกระตุ้นให้อาจารย์สร้างผลงานวิจัยที่มีคุณภาพในลักษณะของการประยุกต์ใช้ความรู้และเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนและสังคมทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับนานาชาติ โดยเฉพาะในพื้นที่อนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

6) อบรมนักศึกษาให้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมาย ให้สามารถเข้าใจกฎหมาย วิเคราะห์กฎหมาย และสามารถนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้

7) อบรมนักศึกษาให้มีคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย

8) มุ่งผลิตบัณฑิตนิติศาสตร์ที่มีคุณภาพและมีความพร้อมในการประกอบวิชาชีพในด้านกฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

9) เผยแพร่ความรู้และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน

บทสัมภาษณ์

บทสัมภาษณ์อธิการบดี

บทสัมภาษณ์อดีตคณบดี

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

บทสัมภาษณ์อธิการบดี

รองศาสตราจารย์ ดร.วันชัย ศิริชนะ

อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง





ในฐานะที่ท่านเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ท่านมองบทบาทด้านการศึกษานิติศาสตร์ในยุคปัจจุบันเป็นอย่างไร

การศึกษาของสำนักวิชานิติศาสตร์ ประการแรก ต้องสอนให้เด็กแม่นในตัวบท ประการที่สอง ต้องสอนให้นักศึกษาสามารถนำกฎหมายไปประยุกต์ใช้ในวิชาชีพนี้ได้ และประการที่สาม ต้องศึกษาว่าวิชาชีพกฎหมายนี้ไปเกี่ยวข้องกับธุรกิจ หรือราชการ หรือวงการใดบ้าง แล้วต้องดูให้ชัดเจนว่าเราควรจะมุ่งเน้นการเรียนการสอนให้นักศึกษามีความชำนาญหนักไปทางด้านใดภายหลังจากที่นักศึกษามีพื้นฐานแน่นแล้ว และควรหนักไปทางด้านใดเพื่อสร้างเอกลักษณ์ของตัวเองเพื่อนักศึกษาซึ่งจบจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงนี้มีความเชี่ยวชาญมีความเก่งทุกด้านอย่างที่สำนักวิชาอยากให้เป็น แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความต้องการของนักศึกษาด้วยว่าต้องการจะมีวิชาชีพด้านใด แต่สำนักวิชาจะต้องมีจุดเด่นในตัวเองว่าจะมุ่งเน้นการศึกษาวิจัยไปทางด้านใด ซึ่งการเรียนการสอน การศึกษาวิจัย และการแสดงความเชี่ยวชาญนั้นแตกต่างกัน



การเรียนการสอน อย่างที่กล่าวไปข้างต้น คือต้องครบถ้วนตามมาตรฐานแม่บทของกฎหมาย สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ แต่จะเน้นไปทางด้านใดก็ต้องดูที่สำนักวิชาว่าสำนักวิชาอยากไปในด้านธุรกิจ การค้าชายแดน การค้าระหว่างประเทศ หรือกฎหมายมหาชน ฯลฯ สำหรับอธิการบดีแล้วสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ควรจะเป็นตัวตนของตัวเอง กล่าวคือคิดค้นหาตัวเองและดำเนินไปในทางที่สมควรจะเป็นสำนักวิชานิติศาสตร์ต้องค้นหาให้เจอว่าจะเน้นไปด้านใด มีความเชี่ยวชาญทางด้านใด ความเชี่ยวชาญมีอยู่สองอย่าง คือไม่มีใครทำเราทำ และมีคนทำอยู่แล้วแต่เราทำได้ดีกว่า ซึ่งก็ตามแต่ความต้องการของสำนักวิชานิติศาสตร์

ท่านเคยให้โอวาทไว้ในหนังสือรพีของสำนักวิชานิติศาสตร์ในปี พ.ศ. 2555 เรื่องแนวทางการเรียนการสอนว่าควรเน้นกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงทักษะการใช้ภาษาอังกฤษเพื่อที่จะสร้างจุดเด่นให้นักกฎหมายของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในปัจจุบันนี้ท่านเห็นเหมือนหรือต่างจากเดิมหรือไม่

ประการแรก กฎหมายระหว่างประเทศก็ต้องดูว่ามีทางด้านใดบ้าง และอยากจะเน้นไปทางด้านใด จะเน้นไปในทางเอเชียหรือเน้นด้านนานาชาติ ซึ่งเคยมีสำนักกฎหมายหนึ่งยกจุดเด่นไปเลยว่า *“we know Asia best”* เรารู้เรื่องเกี่ยวกับกฎหมายในเอเชียดีที่สุด เพราะฉะนั้น

ใครที่จะทำการลงทุนในเอเชียต้องมาปรึกษาสำนักกฎหมายนี้ ดังนั้นการที่จะศึกษากฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะต้องย้อนมองดูว่าสำนักวิชานิติศาสตร์นั้นต้องการจะเน้นอะไร

ประการที่สอง ให้มีความรู้ความสามารถด้านภาษาอังกฤษนั้น เป็นคำกล่าวของผม ณ ขณะนั้น แต่ตอนนี้ได้เปลี่ยนไปแล้ว เราต้องทำมากกว่านั้น เพราะในหลายมหาวิทยาลัยก็พัฒนาด้านภาษาเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้น เราต้องพัฒนามากกว่าเพราะถือว่ามหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมีฐานที่สูงกว่า โดยไปเพิ่มเติมด้านการสื่อสารภาษากฎหมายที่สามารถสื่อสารกับทุกคนได้ และเพิ่มความสามารถที่จะติดตามความเคลื่อนไหวภายในวงการวิชาชีพของนักกฎหมายในระดับนานาชาติได้ ตลอดจนเพิ่มความสามารถให้นักศึกษาสามารถทำงานในสำนักงานกฎหมายต่างประเทศ (law firm) ได้ โดยที่สามารถสื่อสารกับลูกค้าต่างชาติได้ อ่านสัญญาและกิจกรรมอื่นๆ เกี่ยวกับสัญญาได้ ซึ่งต่อไปนี้จึงไม่ใช่เพียงแค่การพูดได้เท่านั้น จะต้องมีความรอบรู้ด้านภาษาอังกฤษเพื่อการประกอบอาชีพนักกฎหมายได้ด้วย ซึ่งสมควรต้องมี เพียงแต่ good morning หรือ how are you นั้น ใครๆ ก็พูดได้ ปัจจุบันสำนักวิชามีเพียงรายวิชาภาษาอังกฤษเพื่อนักกฎหมาย (English for lawyer) นั้นไม่เพียงพอ เพราะต่างชาติก็เริ่มเข้ามาทำอาชญากรรมในประเทศมากแล้ว ในที่สุดกฎหมายอาญาก็ดี กฎหมายการควบรวมกิจการก็ดี ต่างเข้ามามีบทบาทสำคัญในประเทศไทยอยู่มาก อย่างนี้แล้วภาษาที่เป็นศัพท์เฉพาะเช่นการควบรวมกิจการ ก็ต้องให้นักศึกษาได้รู้เพราะเป็นศัพท์เฉพาะทั้งนั้น ซึ่งการทำงานกับกลุ่ม ต่างชาติเหล่านี้ สำนักงานกฎหมายต่างประเทศ (law firm) จะรับทำคดี และในแต่ละคดีได้ผลตอบแทนที่สูงมาก

นอกจากนี้ สำนักวิชาควรสอนให้นักศึกษาได้รู้หลักทางการปฏิบัติระหว่างประเทศ (international practice) เช่น หลักปฏิบัติของการควบรวบกิจการที่ชาวต่างชาติเข้ามาซื้อบริษัทในประเทศไทย เป็นต้น และควรเพิ่มทักษะการใช้ภาษาเพื่อการประกอบวิชาชีพเหล่านี้และอื่นๆ ด้วย

สรุป ทิศทางของนักศึกษานิติศาสตร์ต้องแน่นในตัวบทและหลักปฏิบัติ สำนักวิชาต้องคอยพิเคราะห์ว่าจะเน้นความเชี่ยวชาญไปในด้านใด และภาษาอังกฤษเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการประกอบอาชีพนักกฎหมาย

บทบาทของสำนักวิชานิติศาสตร์ต่อสังคม การชี้นำสังคม ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม ตอนนี้มีสองเรื่องคือ เรื่องร่างรัฐธรรมนูญ และเรื่องควันไฟในจังหวัดเชียงราย ท่าทีของสำนักวิชาควรเป็นอย่างไร

ท่าทีของสำนักวิชานิติศาสตร์ ควรมองว่าอะไรเป็นผลประโยชน์ต่อประชาชน ข้อเท็จจริงที่ประชาชนพึงรู้พึงทราบ เพราะเป็นหลักการทั่วไปที่ว่าสำนักวิชามีหน้าที่สอนนักศึกษา ดังนั้นสำนักวิชาก็ควรให้ความรู้ต่อประชาชน ให้ประชาชนมีความเข้าใจถูกต้องเรื่องกฎหมาย อย่างเช่นรัฐธรรมนูญใหม่นี้ สำนักวิชาควร หยิบมาวิเคราะห์และเผยแพร่ การเผยแพร่นี้มีสองอย่าง การวิเคราะห์และเผยแพร่เข้าข้างรัฐบาลก็จะถูกตราหน้าว่าเป็นฝ่ายรัฐบาล ถ้าวิเคราะห์แล้วเข้าข้างฝ่ายตรงข้ามก็จะถูกตราหน้าว่าเป็นฝ่ายตรงข้าม หน้าที่ของสำนักวิชาคือการวางตัวเป็นกลางด้านการวิพากษ์กฎหมาย เป็นกระบอกเสียงให้กับกระบวนการยุติธรรม ก็เพียงแต่ชี้ว่าแต่ละประเด็นนั้นเป็นอย่างไร ไม่ต้องบอกว่าสำนักวิชาจะเอาหรือไม่เอาประเด็นนี้หรือประเด็นใด บอกแต่เพียงเหตุผลว่าข้อนี้เป็นอย่างไร ส่วนหน้าที่การตัดสินใจเป็นของประชาชน เรามิใช่ผู้ชี้นำแต่เราคือเสาหลักด้านความรู้ว่าข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร หรืออย่างกรณีปัญหาหมอกควันก็เหมือนกันซึ่งเป็นประเด็นทางกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมภายในหนึ่งปัญหา (all in one) ในแง่ของนักกฎหมายถามว่าจะเอากฎหมายใดมาบังคับใช้ได้ เคยมีบทบัญญัติอยู่แล้วว่าใครทำการเผาป่าจะต้องถูกจับ การบังคับใช้ไม่เป็นผลไม่ว่าจะทำอย่างไร การรณรงค์ว่าหากเผาป่าจะมีโทษอย่างไรก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับบ้านเมือง ปัญหาการรุกล้ำผืนป่า สำนักวิชาก็ควรที่จะให้ความรู้แก่ประชาชนว่าการทำเช่นนั้นมีความผิด ปัญหายาเสพติด คนในจังหวัดเชียงรายไม่ได้เสพแต่เป็นทางผ่านของการขนส่งยาเสพติด ปัญหาการค้ามนุษย์ คนในจังหวัดเชียงรายไม่ได้ค้าแต่เป็นทางผ่าน ไม่เคยมีปัญหาการค้ามนุษย์เลยในจังหวัดเชียงราย แต่การค้ามนุษย์ไปอยู่ในจังหวัดอื่น เพราะฉะนั้นนักกฎหมายควรคุยกับนักธุรกิจแล้วก็สอบถามว่าเขามีปัญหาทางกฎหมายอย่างไรบ้างที่กระทบต่อการทำธุรกิจ จากประเด็นปัญหาของเขานั้นเราสามารถทำได้สองเรื่อง เรื่องที่หนึ่งคือ เราทำตัวเหมือนผู้ส่ง (passenger) ส่งถึงรัฐบาล อย่างที่สอง เรานำมาเป็นหัวข้อการวิจัยสืบเนื่องต่อไปว่าการแก้ไขปัญหาทางธุรกิจนั้นจะทำอย่างไรโดยการใช้กฎหมาย อย่างเช่นการค้าชายแดนซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องและปัญหาเยอะมาก แต่เราไม่ค่อยได้เข้าไปสนใจ ไม่ว่ากฎหมายการจราจร กฎหมายเรื่องสินค้าผ่านแดน กฎหมายเรื่องคนเข้าเมือง ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการค้าชายแดนเท่านั้นเอง

ภาพหวังของท่านอยากเห็นสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ควรพัฒนาไปในทิศทางใด

สำหรับผม แค่อยากให้นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ได้รับการยอมรับในทุกโอกาส สมมติว่าคาดหวังว่านิติศาสตร์ แม่ฟ้าหลวงต้องเป็นผู้พิพากษา อัยการอย่างละ 50 คน ก็คงเป็นไปได้ยาก แค่คาดหวังว่านิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเรานั้นได้รับการยอมรับจากสังคม ทั้งภาครัฐและเอกชน ประการต่อมาก็คาดหวังไว้ว่านักศึกษาจบจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงไปแล้วนั้นน่าจะเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และสามารถทำงานได้ในทุกวงการไม่ยึดมั่นถือมั่นเฉพาะระบบศาล อัยการ แต่ควรมองโอกาสอื่นที่ต้องใช้ความรู้ ทางกฎหมายด้วยอย่างที่เคยกล่าวกับท่านคณบดีตั้งแต่วันแรกที่เข้ามาทำงานว่าควรทำความเข้าใจกับนักศึกษาว่าอัยการและศาลนั้นไม่ใช่จุดสำคัญสูงสุดของชีวิต แต่เรามีจุดสิ้นสุดของชีวิตอีกหลายร้อยอย่างที่สามารถใช้วิชาชีพนิติศาสตร์ได้ เพียงดูให้ดีดูให้เก่งว่าสามารถไปได้ อย่ายึดติด ซึ่งก็คาดหวังว่านักนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงนี้ได้อยู่ในทุกโอกาส

ผู้สัมภาษณ์
อาจารย์อวิกา ผลไม้
อาจารย์นุรัตน์ ปวนคำมา

บทสัมภาษณ์อดีตคณบดี

รองศาสตราจารย์ ดร.ชลอ ว่องวัฒนาภิกุล

อดีตคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



ตามที่ท่านเคยดำรงตำแหน่งคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ท่านมีความภาคภูมิใจในผลงานใดที่ท่านทำไว้มากที่สุด และสิ่งที่ท่านคิดหรือวางแผนว่าจะทำเพื่อพัฒนาสำนักวิชานิติศาสตร์ แต่ยังไม่มีโอกาสได้ทำ

ผมดำรงตำแหน่งคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อยู่ 2 วาระ หรือเป็นเวลาประมาณ 8 ปีเศษ ซึ่งผมมีความภาคภูมิใจอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการแรก ผมภาคภูมิใจที่ได้เป็นคณบดีคนแรกของสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และเป็นคณะทำงานชุดแรกที่บุกเบิกสร้างสำนักวิชานิติศาสตร์

ประการที่สอง ผมภาคภูมิใจที่สามารถผลักดันหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตให้เป็นที่รับรองของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และตลอดระยะเวลา 8 ปีเศษที่ผมได้ดำรงตำแหน่งมีนักศึกษานิติศาสตร์ของเราสอบได้ชั้นเนติบัณฑิตเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี

ประการที่สาม นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ได้รับการรับรองจากสภาทนายความให้บัณฑิตที่จบไปสามารถสอบใบอนุญาตว่าความได้ และมีบัณฑิตของเราสามารถสอบใบอนุญาตว่าความได้เป็นจำนวนมาก

ประการที่สี่ ในสมัยที่ผมดำรงตำแหน่งคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมีนักศึกษาเข้ามาเรียนมากที่สุดในภาคเหนือประมาณ 500 คนต่อปี ยิ่งกว่านั้นในสมัยปี พ.ศ. 2550 นิติศาสตร์เราได้รับการจัดอันดับให้เป็นอันดับที่ 4 จากนิติศาสตร์ทั่วประเทศ

ประการที่ห้า ในหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต ได้มีการบรรจุวิชาภาษาอังกฤษให้นักศึกษาเรียนเป็นจำนวนมากที่สุด ทำให้นักศึกษาของเรามีศักยภาพในการใช้ภาษาอังกฤษได้ดีกว่าที่อื่นๆ

ประการที่หก ก่อนจบหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง นักศึกษาจะต้องสอบวัดความรู้ก่อนจบการศึกษา (exit exam) ซึ่งเป็นการสอบประมวลความรู้ที่ได้ศึกษาเล่าเรียนมาทั้งหมดใน 4 ปี เพื่อเป็นการทดสอบว่านักศึกษามีความพร้อมที่จะออกไปศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น และมีศักยภาพในทางความรู้เพียงพอที่จะไปประกอบอาชีพ

ประการสุดท้าย ห้องสมุดกฎหมายของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเป็นห้องสมุดที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือตอนบน

สำหรับประเด็นที่คิดหรือวางแผนว่าจะทำเพื่อพัฒนาสำนักวิชานิติศาสตร์ แต่ยังไม่มีโอกาสได้ทำคือ ผมอยากให้มีการเรียนการสอนกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษทั้งหมดในวิชาชีพเลือก เพราะปัจจุบันภาษาอังกฤษมีบทบาทสำคัญต่อสังคมทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ นักกฎหมายผู้ซึ่งเป็นคนแก้ปัญหาควรจะต้องมีความรู้ความสามารถในการใช้ภาษาอังกฤษได้เป็นอย่างดี

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงควรจะพัฒนาไปในทิศทางใด

หากมีการวางแผนพัฒนาสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ควรจะมีการเน้น และสอดแทรกภาษาอังกฤษในการสอนมากกว่านี้ สำนักวิชานิติศาสตร์เราควรจะหาอัตลักษณ์เป็นของตนเอง ซึ่งผมคิดว่าสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ควรเด่นทางด้านกฎหมายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศในทุกแง่มุม เช่น ระดับโลก ระดับเขตเศรษฐกิจอาเซียน และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นต้น ในวิชาชีพเลือกหากเป็นไปได้ควรจะสอน





เป็นภาษาอังกฤษอย่างเต็มรูปแบบ มากไปกว่านั้นควรเตรียมความพร้อมและวางแผนเพื่อที่จะเปิดโครงการปริญญาเอกด้วย

ในด้านการบริหารงานควรส่งเสริมให้อาจารย์ประจำออกไปแสดงความรู้และความคิดเห็นทางด้านกฎหมายที่อาจารย์ท่านนั้นถนัด เพื่อเป็นการสร้างชื่อเสียงให้กับสำนักวิชานิติศาสตร์ ทั้งงานของอาจารย์ประจำมีมากจนเกินไปจนไม่มีเวลาไปทำงานในทางวิชาการ ควรต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาในจุดนี้ ในแง่การสนับสนุนอาจารย์ประจำ ควรจะให้ทุนอาจารย์ประจำไปเรียนต่อปริญญาเอกที่ต่างประเทศ

สุดท้ายผมคิดว่าสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ควรจะเปิดหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต (ภาคพิเศษ) ให้กับบุคคลที่จบปริญญาตรีจากสาขาอื่นๆ มาแล้ว และอยากเรียนนิติศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาด้านนิติศาสตร์ ซึ่งภาคพิเศษนี้จะใช้เวลาเรียนน้อยกว่าภาคปกติ

ผู้สัมภาษณ์

อาจารย์เนติพงษ์ หล่าวเจริญ

บทสัมภาษณ์อดีตคณบดี

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ

อดีตคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง





ตามที่ท่านเคยดำรงตำแหน่งคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ท่านมีความภาคภูมิใจในผลงานใดที่ท่านทำไว้มากที่สุด และสิ่งที่ท่านคิดหรือวางแผนว่าจะทำเพื่อพัฒนาสำนักวิชานิติศาสตร์ แต่ยังไม่มีโอกาสได้ทำ

ขณะที่ดำรงตำแหน่งคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ผมมีความภาคภูมิใจอยู่หลายประการ ดังนี้

ประการแรก ผมภาคภูมิใจที่ได้เป็นคณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เนื่องจากเป็นที่แรกที่ผมเริ่มทำงานในตำแหน่งคณบดี

ประการที่สอง ผมภาคภูมิใจที่ได้สร้างแนวความคิดบางอย่าง ซึ่งผมคิดว่าน่าจะต้องเกิดมีขึ้นในสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง แนวความคิดที่ว่านี้ก็คือ *“กระบวนการศึกษาในเชิงปฏิบัติ”* กล่าวคือ แทนที่เราจะให้นักศึกษานั่งฟังบรรยายแต่เพียงอย่างเดียวตามแนวความคิดเดิม เราก็สร้างให้นักศึกษาสามารถนำความรู้ไปปฏิบัติ หรือที่เรียกว่า

"งานกฎหมาย" ได้ด้วย ในช่วงที่ผมดำรงตำแหน่งคณบดีเราได้รับแนวความคิดนี้มาจากประเทศสหรัฐอเมริกา แล้วนำมาสร้างขึ้นที่สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง โดยได้รับความช่วยเหลือจากมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกา และหลายๆ คนร่วมด้วยช่วยกัน สิ่งนี้คือสิ่งที่ผมภาคภูมิใจ เพราะคิดว่าได้ให้การศึกษาแก่นักศึกษาในลักษณะที่แตกต่างออกไปจากแนวความคิดเดิม

ประการที่สาม เนื่องจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเป็นมหาวิทยาลัยนานาชาติ มีการจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ แต่ก็มีบางสำนักวิชารวมถึงสำนักวิชานิติศาสตร์ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดการเรียนการสอนเป็นภาษาอังกฤษ ขณะที่ผมดำรงตำแหน่งคณบดี เป็นครั้งแรกที่สำนักวิชานิติศาสตร์เริ่มมีการเรียนการสอนกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษ โดยผมได้สร้างวิชา *"know your laws"* หรือ *"กฎหมายน่ารู้"* ขึ้นมา ตอนที่สร้างขึ้นมาเป็นครั้งแรกก็เป็นที่พูดถึงกันมากว่าเราจะทำได้หรือไม่เพราะไม่เคยทำมาก่อน กอปรกับชื่อวิชาที่แปลก ซึ่งผมก็เป็นคนขอให้ตั้งชื่อวิชานี้เอง เพราะเป็นวิชาบังคับสำหรับนักศึกษาสำนักวิชาอื่น ต้องการให้นักศึกษาสำนักวิชาอื่นๆ สนใจที่จะเรียน ถ้าตั้งชื่อไม่ดีนักศึกษาก็คงไม่อยากเรียนหรอก เพราะกฎหมายเป็นวิชาที่น่าเบื่อสำหรับนักศึกษาสำนักวิชาอื่นๆ เราเลยต้องใช้คำให้แปลกหน่อย เพื่อทำให้นักศึกษาสนใจที่จะเรียนเยอะขึ้น ซึ่งก็ได้ผลดีในขณะนั้น แล้วเราก็เตรียมอาจารย์ของสำนักวิชานิติศาสตร์เป็นผู้สอน โดยการแบ่งส่วนกันสอนตามความเชี่ยวชาญของอาจารย์แต่ละท่าน วิชานี้อยู่มาได้จนถึงทุกวันนี้ผมก็ดีใจ และมีความภาคภูมิใจมากที่สุด



สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงควรจะพัฒนาไปในทิศทางใด

ผมคิดว่าหากมีการวางแผนพัฒนาสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงควรจะมีการกำหนดให้อาจารย์ผู้สอนใช้ภาษาอังกฤษร่วมในการสอนให้ได้มากที่สุด คือจริงๆ ก็เป็นไปไม่ได้ที่จะใช้ภาษาอังกฤษในการสอนทั้งหมด เพราะเราใช้กฎหมายของประเทศไทย

แต่ว่าจะทำอย่างไรที่จะสอนภาษาอังกฤษกับวิชาที่สอนได้ เช่น วิชากฎหมายว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา แทนที่จะมีการสอนแต่เฉพาะภาคภาษาไทย ก็ควรมีภาคภาษาอังกฤษร่วมเข้าไปด้วย สมมติในอัตราส่วน 50 ต่อ 50 เพื่อที่ว่าเมื่อนักศึกษาได้เรียนรู้เนื้อหาสาระของกฎหมายเป็นภาษาไทยแล้ว ก็สามารถที่จะนำความรู้นั้นไปใช้เป็นภาษาอังกฤษได้ด้วย เพราะฉะนั้น ผมจึงคิดว่าสำนักวิชานิติศาสตร์ควรจะต้องมีสองภาษา นักศึกษาสามารถพูดและเขียนได้สองภาษา (bilingual) ซึ่งหากสำนักวิชานิติศาสตร์สามารถทำได้แล้ว จุดนี้จะเป็นจุดแข็งที่มหาวิทยาลัยอื่นๆ ซึ่งเปิดการเรียนการสอนกฎหมายยังทำไม่ได้ และผมเชื่อว่าจะทำให้บัณฑิตของสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง สามารถหางานทำได้ง่ายขึ้น

ผู้สัมภาษณ์

อาจารย์วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

Gemoula Sayavong (เกมอุรา ไชยวงศ์)

นิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8





แนะนำตัว และเหตุผลในการเลือกเรียนที่สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สวัสดีค่ะ ดิฉันชื่อเกมอุรา ไชยวงศ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนกบริหารกรมบุคลากร กระทรวงยุติธรรมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว การที่ดิฉันในฐานะนักศึกษาต่างชาติเลือกเรียนที่สำนักวิชานิติศาสตร์ ระดับปริญญาโท ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงนั้น เนื่องจากว่าสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มีอาจารย์ผู้สอนเป็นมืออาชีพ อาทิ ผู้พิพากษา อัยการ และอาจารย์ผู้สอนที่มีคุณวุฒิระดับศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชาทางกฎหมาย นอกจากนั้นยังมีห้องสมุดของมหาวิทยาลัยและห้องสมุดเฉพาะของสำนักวิชานิติศาสตร์ที่เป็นแหล่งค้นคว้าข้อมูลทางด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และสุดท้าย สภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยที่มีความสวยงามเป็นธรรมชาติเหมาะสำหรับการเรียนเป็นอย่างยิ่ง

เล่าถึงชีวิตตอนเป็นนักศึกษาและประสบการณ์การเข้าร่วมกิจกรรมกับทางสำนักวิชาและมหาวิทยาลัย

ในครั้งแรกที่เดินเข้ามาในมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ดิฉันรู้สึกตื่นเต้นและประทับใจความสวยงามของมหาวิทยาลัยแห่งนี้เป็นอย่างมาก ตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษาที่นี่นับว่าเป็นช่วงหนึ่งของชีวิตที่มีประสบการณ์ การเรียนรู้ใหม่ๆ จากต่างแดน เริ่มตั้งแต่การรายงานตัวครั้งแรกก็มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยให้การต้อนรับและช่วยเหลือด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการหาที่อยู่อาศัย การลงทะเบียนเรียน และในระหว่างที่ศึกษาอยู่ก็ยังมีอาจารย์ที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำช่วยเหลือมาตลอด นอกจากระบบการดูแลช่วยเหลือของที่นี่แล้ว ดิฉันรู้สึกประทับใจเกี่ยวกับการสืบค้นข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ และเอกสารต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในห้องสมุดหรือเว็บไซต์ต่างๆ มักจะมีเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยให้คำแนะนำตลอดเวลา และยังช่วยติดต่อประสานงานกับมหาวิทยาลัยอื่นเพื่อสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมอีกด้วย

ในส่วนของกิจกรรมกับสำนักวิชาหรือมหาวิทยาลัยนั้น ดิฉันได้เข้าร่วมกิจกรรมไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ทางมหาวิทยาลัยจัดขึ้นเองหรือจังหวัดเชียงรายจัดขึ้น และได้เชิญนักศึกษาต่างชาติเข้าร่วมด้วย

มีความประทับใจหรือความภาคภูมิใจอะไรบ้างในความเป็นนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ความประทับใจของดิฉันต่อสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในระหว่างที่ศึกษาอยู่นั้นมีอยู่ 2 ประการ ประการแรก การที่สำนักวิชานิติศาสตร์มีอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิมาสอน ซึ่งแต่ละท่านต่างมีความรู้และความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้นอย่างลึกซึ้ง จึงทำให้ดิฉันได้รับความรู้และประสบการณ์ทางด้านกฎหมายเพิ่มเติมเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นแล้วดิฉันยังรู้สึกประทับใจที่ท่านอาจารย์ ดร.ชูเกียรติ น้อยฉิม รับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของดิฉัน เพราะท่านอาจารย์ได้ให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์เป็นอย่างดี ดิฉันต้องขอบพระคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วยค่ะ ประการที่สอง ดิฉันประทับใจในระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งคอยประสานงานในเรื่องการลงทะเบียนเรียน การปรึกษาอาจารย์ การสอบวิทยานิพนธ์ และการจัดส่งเอกสารต่างๆ เป็นอย่างดี เหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่ดิฉันรู้สึกประทับใจและภาคภูมิใจที่ครั้งหนึ่งได้มาเรียนที่นี่ จนสำเร็จการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตจากสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง



มุมมองต่อสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในอนาคต อยากเห็นสำนักวิชาเป็นอย่างไรหรือพัฒนาไปในทิศทางใด

แม้ว่าสำนักวิชานิติศาสตร์จะดูเป็นสำนักวิชาที่มีขนาดเล็ก แต่ภายในสำนักนิติศาสตร์ก็มีห้องสมุดเป็นของตัวเอง ซึ่งดิฉันเห็นว่าหากห้องสมุดดังกล่าวได้มีการพัฒนา และเพิ่มจำนวนหนังสือทางกฎหมายในสาขาวิชาต่างๆ ตลอดจนการ update ฐานข้อมูลความรู้ใหม่ๆ อยู่เสมอ ก็จะเป็นแหล่งข้อมูลให้แก่นักศึกษานิติศาสตร์ค้นคว้าได้ดีทีเดียว

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

Oukham Solaphom (อู่คำ โสรพรหม)

นิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8



แนะนำตัว และเหตุผลในการเลือกเรียนที่สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สวัสดีค่ะ ดิฉันชื่อ อู่คำ โสรพรหม ปัจจุบันเป็นรองหัวหน้าหน่วยงานบริหารและอาจารย์ประจำภาควิชากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว เนื่องจากดิฉันได้รับทุนการศึกษาจาก Strengthening the Rule of Law through Legal University Education (Project LAO/023) ที่มอบให้คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งชาติลาว และได้ศึกษาข้อมูลจากรุ่นพี่ที่เคยเรียนที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และข้อมูลบนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยแล้วก็เห็นว่าสภาพแวดล้อมของมหาวิทยาลัยแห่งนี้เหมาะสมต่อการศึกษา อาทิ สำนักวิชานิติศาสตร์มีห้องสมุดและห้องค้นคว้าสำหรับนักศึกษาของสำนักวิชาโดยเฉพาะ และมีอาจารย์ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยซึ่งมีชื่อเสียงในระดับประเทศไทย จึงตัดสินใจเลือกเรียนที่นี่

เล่าถึงชีวิตตอนเป็นนักศึกษาและประสบการณ์การร่วมกิจกรรมกับทางสำนักวิชาและมหาวิทยาลัย

เป็นช่วงชีวิตหนึ่งที่ได้เรียนรู้การใช้ชีวิตที่ห่างไกลครอบครัว เป็นช่วงที่มีอิสระเสรีทั้งความคิดและการกระทำ ได้คบหาเพื่อนใหม่ที่มาจากหลากหลายภูมิภาคซึ่งอาจมีทัศนคติตรงกันและแตกต่างกันบ้าง แต่ก็เรียนรู้ในการปรับตัวเข้าหากัน นอกจากนี้ มีกิจกรรมหลากหลายที่ดิฉันเองไม่เคยได้สัมผัสมาก่อน ถือว่าเป็นการเชื่อมไมตรีกับคณาจารย์ในสำนักวิชานิติศาสตร์และสำนักวิชาอื่น รุ่นพี่และรุ่นน้อง เช่น กิจกรรมกีฬาสี และกิจกรรมในวันสำคัญต่างๆ เช่น กิจกรรมวันทานหาแม่ฟ้าหลวง กิจกรรมวันรพีฯ กิจกรรมวันลอยกระทง กิจกรรมวันขึ้นปีใหม่ กิจกรรมสรงน้ำพระธาตุดอยตุง กิจกรรมแสดงอาหารอาเซียนที่ให้นักศึกษาลาวมีส่วนร่วมเป็นตัวแทนในการทำอาหารลาวนำไปแสดง เป็นต้น ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ มหาวิทยาลัยมีกิจกรรมดีๆ ในการส่งเสริมวัฒธรรมของนักศึกษาต่างชาติโดยจัดให้มีงานวันชาติของแต่ละประเทศขึ้นเป็นประจำทุกปี





มีความประทับใจหรือความภาคภูมิใจอะไรบ้างในความเป็นนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ได้ประสบการณ์และความรู้ใหม่ๆ จากการเขียนผลงานทางวิชาการ การเข้าถึงแหล่งความรู้ใหม่ที่สามารถนำมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาทางวิชาการ การทำงาน และการใช้ชีวิตในปัจจุบันและอนาคต

มุมมองต่อสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในอนาคต อยากเห็นสำนักวิชาเป็นอย่างไรหรือพัฒนาไปในทิศทางใด

อยากเห็นความหลากหลายทางวิชาการ การแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงความรู้ระหว่างสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง กับประเทศเพื่อนบ้านในบรรดาประเทศอาเซียน ดิฉันคิดว่าประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีปัญหาทางกฎหมายที่คล้ายคลึงกันหลายอย่าง อาทิ การบังคับใช้กฎหมายของ สปป. ลาวกับประเทศไทยในปัจจุบัน แม้จะมีบริบทที่แตกต่างกัน แต่การเป็นส่วนหนึ่งของอาเซียนและประชาคมโลกทำให้หลักกฎหมายสากลมีความสำคัญและสามารถเรียนรู้ซึ่งกันและกันได้

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

กฤษฎา พจนสิทธิ์

นิติศาสตรบัณฑิต รุ่นที่ 8





ขอให้แนะนำตัว รุ่นที่จบ จบเนติบัณฑิตเป็นลำดับที่เท่าไหร่ และปัจจุบันทำอะไรอยู่

สวัสดีครับ ผมชื่อ นายกฤษฎา พจนสิทธิ์ เพื่อนๆ เรียกว่าเปรม จบปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง รุ่นที่ 12 และเป็นรุ่นที่ 8 ของสำนักวิชานิติศาสตร์ และได้เป็นเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 67 ลำดับที่ 19 ปัจจุบันเป็นนิติกร กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง ปฏิบัติงานอยู่ที่จังหวัดภูเก็ต

ทำไมถึงเลือกเรียนนิติศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เหตุผลที่เลือกเรียนที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เพราะก่อนหน้าที่จะเลือกมาเรียนที่แม่ฟ้าหลวงได้มีโอกาสได้พูดคุยกับอาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ท่านแนะนำว่ามหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมีสำนักวิชานิติศาสตร์ซึ่งก่อตั้งได้ไม่นานแต่น่าสนใจเข้าศึกษา เนื่องจาก

ทางสำนักวิชาได้คัดสรรอาจารย์ผู้สอน ทั้งอาจารย์ประจำเอง และอาจารย์พิเศษ ประกอบกับผมได้มีโอกาสมาสัมผัสกับบรรยากาศมหาวิทยาลัยด้วยตัวเอง (มาส่งพี่ชายเข้าเรียนมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง) ตอนสมัยที่ยังเรียนอยู่มัธยมปลาย จึงตั้งใจแน่วแน่ไว้ตั้งแต่ตอนนั้นว่าจะต้องมาเรียนที่นี่ให้ได้ เมื่อถึงเวลาเปิดสอบตรงก็ขึ้นมาสอบ และเมื่อประกาศผลว่าได้เรียนที่นี่ก็ไม่เลือกสอบที่ไหนอีกเลย



เล่าถึงชีวิตตอนเป็นนักศึกษาและประสบการณ์การร่วมกิจกรรมกับทางสำนักวิชาและมหาวิทยาลัย

ในช่วงที่กำลังศึกษาอยู่ที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ก็ไม่ผิดหวังที่ได้เลือกเข้าศึกษาที่นี่ เนื่องจาก อาจารย์ผู้สอน ทั้งอาจารย์ประจำและอาจารย์พิเศษ ล้วนแล้วแต่มีคุณภาพจริงๆ ทั้งความรู้และความสามารถในการถ่ายทอดวิชา

เนื่องจากผมสนใจทางด้านวิชาการจึงเข้าร่วมกิจกรรมของทางสำนักวิชาคือชมรมพี่ติว เป็นชมรมที่คอยช่วยเหลือทางด้านวิชาการ นอกเหนือจากการเรียนจากอาจารย์ผู้สอน เป็นชมรมที่สัมฤทธิ์ผลมาก เพราะนักศึกษาบางท่านสามารถเข้าใจการสื่อภาษาโดยคนในวัยใกล้เคียงกันได้มากกว่าการเรียนจากอาจารย์ หรือจากการอ่านหนังสือด้วยตัวเอง ประกอบทั้งผู้ติวก็ได้ทบทวนวิชาการอยู่ในตัวด้วย

อีกทั้งผมได้ร่วมกิจกรรมของทางมหาวิทยาลัยมากมาย กิจกรรมที่ผมประทับใจที่สุด เนื่องจากเป็นการพบเจอเป็นครั้งแรก เรียกได้ว่าเป็น first impression นั่นก็คือกิจกรรม *“รับน้อง”* นั่นเอง ก่อนหน้านี้ผมเคยหวาดๆ กับคำว่ารับน้อง เนื่องจากเห็นในข่าวสารบ้านเมือง

มีแต่ในแง่ลบและต่างไม่เห็นด้วยจากการรับน้องที่รุนแรง แต่เมื่อมาประสบด้วยตัวเองแล้วกลับเห็นแตกต่างออกไป ผมพบว่าการรับน้องที่นี่กลับทำให้ผมมีเพื่อนใหม่ทั้งในสำนักวิชาเดียวกันและต่างสำนักวิชา รู้จักรุ่นพี่ และเห็นว่ารุ่นพี่ให้ความสำคัญกับการรับน้องแค่ไหน โดยเฉพาะเรื่องความปลอดภัย ผมยังจำได้ว่าผมตาแดงเนื่องจากยาสระผมเข้าตา แต่รุ่นพี่ก็แจ้งว่าน้องตาแดงห้ามเข้าร่วมกิจกรรม กลัวจะเป็นอันตราย

มีความประทับใจหรือความภาคภูมิใจอะไรบ้างในความเป็นนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ผมเชื่อว่าความเป็นนิติศาสตร์แม่ฟ้าหลวงไม่เป็นรองใครที่ไหน ที่ว่าไม่เป็นรองใครนั้นเพราะผมได้พิสูจน์มาแล้ว สืบเนื่องจากการเข้าชมรมพี่ติว ก็ได้โอกาสรับเลือกเพื่อไปแข่งขันตอบปัญหากฎหมายเนื่องในวันรพีฯ ที่สำนักงานศาลยุติธรรมจัดขึ้น ผลการแข่งขันคือได้รับรางวัลชนะเลิศในการแข่งขันของภาคเหนือ และ ได้รับรางวัลรองชนะเลิศระดับประเทศ โดยแพ้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปเพียง 1 แต้มเท่านั้น เรียกได้ว่างานนี้รวมนิติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยทั่วประเทศมาแข่งขันกัน และแม่ฟ้าหลวงไปคว้าที่สองมา นับว่าเป็นความภาคภูมิใจที่สุดที่ได้ทำให้สำนักวิชานิติศาสตร์

นอกจากนั้น หลังจากจบการศึกษาและได้เข้าศึกษาต่อที่เนติบัณฑิตยสภา ก็มีนักศึกษาจากแม่ฟ้าหลวงทั้งรุ่นเดียวกันและรุ่นก่อนได้เป็นเนติบัณฑิตไทยกันหลายคน และอันดับที่ทำได้เรียกได้ว่านั่งแถวหน้ากันทั้งนั้น และอีกมากมายที่ประกอบอาชีพในหน่วยงานต่างๆ ต่างก็ได้รับคำชม ทั้งในด้านวิชาการและมนุษยสัมพันธ์ นี่คือเหตุผลที่อธิบายว่า ทำไมนิติศาสตร์แม่ฟ้าหลวงถึงไม่เป็นรองใคร

มุมมองต่อสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในอนาคต อยากเห็นสำนักวิชาเป็นอย่างไรหรือพัฒนาไปในทิศทางใด

สำหรับสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงของเรา ผมมองว่าทุกอย่างนั้นค่อนข้างดีอยู่แล้ว ทั้งด้านวิชาการและกิจกรรมส่งเสริมต่างๆ แต่เนื่องจากหลังจากที่จบเนติบัณฑิตมา ผมก็ได้เริ่มงานในหน่วยงานของเอกชนแห่งหนึ่ง จึงรู้ว่าชีวิตการทำงานไม่มีสอนในตำรา ผมจึงอยากให้ทางสำนักวิชาเสริมทักษะทางด้านการปฏิบัติงานจริง หรือเสริมวิชาเรียนที่ได้ประสบการณ์จากผู้ทำงานจริงให้มากขึ้น เพื่อให้พร้อมกับการออกสู่สังคม

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

สฤษดิ์พงษ์ ทองแสง

นิติศาสตรบัณฑิต รุ่นที่ 8



ขอให้แนะนำตัว รุ่นที่จบ จบเนติบัณฑิตเป็นลำดับที่เท่าไหร่ และปัจจุบันทำอะไรอยู่

ชื่อนายสฤษดิ์พงษ์ ทองแสง ชื่อเล่นชื่อโอ๊ก อายุ 24 ปี เรียนมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง รุ่นที่ 12 สำนักวิชานิติศาสตร์ รุ่นที่ 8 จบเนติบัณฑิต สมัยที่ 67 ปีการศึกษา 2557 ภายใน 1 ปี ได้ลำดับที่ 11 ลำดับเข้ารับพระราชทานฯ ที่ 14 ได้คะแนนรวมทั้งสองภาค 279 คะแนน ขาแพ่งได้ 69 คะแนน ขาอาญาได้ 58 คะแนน ขา วิ.แพ่งได้ 79 คะแนน และขา วิ.อาญาได้ 73 คะแนน ปัจจุบันทำอาชีพทนายความ

ทำไมถึงเลือกเรียนนิติศาสตร์ที่มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เริ่มมาจากว่าคุณพ่อของผมรับราชการอัยการ คุณพ่อก็จะปลูกฝังผมเกี่ยวกับอาชีพหรือสาขาวิชาชีพทางด้านนี้มาตั้งแต่เด็ก ก็ประมาณว่าคุณพ่อเป็น idol ของผม ผมจึงเลือกที่จะเรียนนิติศาสตร์ ส่วนที่เลือก เรียนมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงนั้น ก็อย่างที่ทุกๆ คนทราบกันดีว่า

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงมีบรรยากาศที่สวยงาม น่าอยู่ น่าเรียน ประกอบกับบ้านของผมอยู่จังหวัดเชียงรายและผมก็มีพี่ที่ขณะนั้นเรียนอยู่ที่มหาวิทยาลัยแห่งนี้ และได้ทราบมาจากพี่ว่า ถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงจะเป็นน้องใหม่เพิ่งเปิดได้ไม่นาน แต่ในการเรียนการสอนก็ได้เชิญอาจารย์ผู้มีประสบการณ์มากมายมาสอน ทำให้ไม่ลังเลเลยที่จะเลือกเรียนสำนักวิชานิติศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เล่าถึงชีวิตตอนเป็นนักศึกษาและประสบการณ์การร่วมกิจกรรมกับทางสำนักวิชาและมหาวิทยาลัย

ตอนเริ่มแรกที่เข้ามหาวิทยาลัยก็ยังปรับตัวไม่ได้ เพราะไม่เคยต้องอยู่ห่างบ้านมาก่อน (ขนาดบ้านอยู่เชียงรายยังเหงาเลยครับ) และไม่เคยต้องใช้ชีวิตโดยลำพังแบบนี้ แต่ก็ได้เจอเพื่อนๆ พี่ๆ จากการเข้าร่วมกิจกรรมของมหาวิทยาลัย ก็ทำให้ความรู้สึกเหล่านั้นหายไป เพื่อนๆ ก็ชวนเที่ยวเล่นตามประสาวัยรุ่น จนบางทีก็ลืมบ้านไปเลยครับ พอเริ่มเรียนปีหนึ่งก็รู้สึกว่าสาขาวิชานี้ยากจัง ต้องอ่านหนังสือหนักมากๆ ต้องท่องประมวลกฎหมายอีก สวนทางกับผมที่เป็นคนไม่ชอบอ่านหนังสือเลย ปกติตอนอยู่มัธยมก็จะอ่านหนังสือก่อนสอบแค่สองอาทิตย์ พอขึ้นปีหนึ่งก็ติดนิสัยเดิมมา ผมก็อ่านหนังสือแค่สองอาทิตย์ก่อนสอบ แล้วก็คิดว่าน่าจะเพียงพอแล้วเพราะเคยทำแบบนั้นมาก่อน แต่พอเข้าห้องสอบเท่านั้นแหละรู้สึกว่าไม่มีอะไรในหัวเลย ที่อ่านมาแค่สองอาทิตย์มันไม่เพียงพอกับการสอบเลย พอผลสอบออกมาก็น่าผิดหวังมาก จนตอนแรกก็คิดว่าผมน่าจะไม่เหมาะกับสาขาวิชานี้เลย พอมาปีหนึ่งเทอมสองก็ลองปรับเปลี่ยนวิธีการอ่านหนังสือมาเป็นอ่านหนึ่งเดือนก่อนสอบก็คิดว่าน่าจะเพียงพอแล้ว แต่ผลที่ออกมาก็เหมือนเดิม



คือไม่ดีนัก แต่เพื่อนๆ รอบตัวกลับได้คะแนนสอบที่ดี ผมก็กลับมาคิดว่าทำไมคนอื่นทำได้แต่เราทำไม่ได้ ก็คนเหมือนกัน มีสองมือสองเท้าเหมือนกัน คราวนี้มาปีสองผมก็คิดว่าลองทำให้เต็มที่ดูผลจะออกมาเป็นอย่างไร ถ้าได้ทำเต็มที่แล้วยังออกมาไม่ดีก็แสดงว่ามันไม่ใช่ทางของเราแล้ว ผมจึงเริ่มจริงจังในการเรียนและอ่านหนังสือ ผมอ่านหนังสือตั้งแต่เปิดเทอมอ่านทุกวัน วันละประมาณ 5-6 ชั่วโมง ก็มีเหนื่อยมีท้อบ้าง เพราะไม่เคยทำอะไรแบบนี้มาก่อน แต่พอสอบผลลัพธ์ก็ออกมาดีเกินคาด จนกระทั่งทางสำนักวิชานิติศาสตร์ได้ประกาศผู้ที่มีผลการเรียนดีเด่นประจำภาคเรียน ถ้าจำไม่ผิดน่าจะมีประมาณ 6 คน แต่กลับมีชื่อผมอยู่ในนั้น ตอนนั้นตกใจมากคิดว่าทางสำนักวิชาคงใส่ชื่อผิด ก็ไปสอบถามแต่ก็ได้ความว่าเป็นชื่อของผมถูกต้องแล้ว ตอนนั้นผมก็รู้สึกได้ว่าความพยายามของคนเรานี่มันสุดยอดจริงๆ ถ้าคนเราพยายามก็คงทำได้หมดทุกๆ อย่าง และตั้งแต่นั้นมาก็อ่านหนังสืออย่างสม่ำเสมอจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ผมทำงานแล้ว ทำงานทนายความก็เครียดมาก แต่ถึงเครียดอย่างไร หลังเลิกงานกลับบ้านไปก็ต้องอ่านหนังสือเพื่อเตรียมตัวสอบผู้ช่วยผู้พิพากษาและอัยการผู้ช่วย อ่านจนเป็นกิจวัตรประจำวันไปแล้วครับ

ส่วนการร่วมกิจกรรมก็มีส่วนสำคัญมากในการใช้ชีวิตอยู่ในมหาวิทยาลัย นอกจากจะได้รู้จักเพื่อนๆ พี่ๆ แล้ว ในแต่ละกิจกรรมก็จะมีการสอดแทรกข้อคิดดีๆ อยู่ในนั้น ยกตัวอย่างเช่น กิจกรรมชิงธงสำนัก เป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความรักความสามัคคีของนักศึกษา ซึ่งทุกสำนักวิชาจะต้องหล่อหลอมร่วมใจเป็นหนึ่งเดียวในการร้องเพลงประจำมหาวิทยาลัยเพื่อให้ได้ธงประจำมหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นธงที่มีเกียรติสูงสุดของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งวันนั้นก็จำได้ว่าร้องเพลงไปหลายรอบอยู่ ร้องจนเจ็บคอ แต่ก็มีพี่ๆ เอามะนาวมาให้ กลัวน้องๆ จะเจ็บคอ เผื่อจะได้ชุ่มคอ จะได้ร้องให้ผ่าน หรือกิจกรรมไหว้ครู ไม่ว่าจะเป็น



ของสำนักวิชาหรือของมหาวิทยาลัย ก็จะมีวัตถุประสงค์ถึงการแสดงออกของศิษย์ที่แสดงความยอมรับนับถือครูบาอาจารย์อย่างจริงใจ และพร้อมใจกันรับการถ่ายทอดวิชาความรู้จากครูด้วยความวิริยะอุตสาหะ มานะ อดทน เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางของการศึกษาตามที่ตั้งใจไว้ ซึ่งของสำนักวิชานิติศาสตร์ก็จะมีธรรมเนียมประเพณีที่ปฏิบัติเป็นประจำก็คือการเจิมประมวลกฎหมาย ตอนนั้นผมก็เจิมไปหลายเล่มอยู่ เหมือนจะได้มีสิ่งศักดิ์สิทธิ์ติดตัว ช่วยเรื่องกำลังใจในการสอบ เป็นต้น

มีความประทับใจหรือความภาคภูมิใจอะไรบ้างในความเป็นนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ความประทับใจในนิติศาสตร์แม่ฟ้าหลวงก็คือคณาจารย์ทุกท่านทั้งที่เคยสอนผมและไม่เคยสอนผมครับ อาจารย์ทุกคนมีความตั้งใจและทุ่มเทอย่างเต็มที่ที่จะนำความรู้มาให้นักศึกษา สอนวิธีการใช้ชีวิตไม่ว่า ทั้งในรั้วมหาวิทยาลัยหรือนอกรั้วมหาวิทยาลัย สิ่งที่อาจารย์สอนก็ติดตัวนักศึกษาไปตลอด ผมมีประสบการณ์ตอนสอบเนติบัณฑิต ตอนนั้นจะสอบภาคสารบัญญัติ (แพ่งและอาญา) ซึ่งระหว่างนั้นผมก็จะต้องสอบใบอนุญาตว่าความ (ตั๋วทนาย) ในภาคปฏิบัติด้วย ผมจึงไม่ค่อยมีเวลาเตรียมตัวสอบเนติบัณฑิตเท่าไหร่ ผมจึงตัดสินใจเน้นไปในวิชากฎหมายอาญา โดยที่ไม่ได้อ่านในส่วนของกฎหมายแพ่งเลย แค่ท่องตัวบทกฎหมายไปนิดๆ หน่อยๆ พอถึงวันสอบกฎหมายแพ่ง สิ่งที่ออกสอบเป็นสิ่งที่อาจารย์ในสำนักวิชาเคยสอนเมื่อตอนเรียนอยู่ (ระหว่างตอบข้อสอบหน้าอาจารย์แต่ละคนก็ลอยมา) ผมก็เอาสิ่งที่อาจารย์สอนไปตอบข้อสอบ ปรากฏว่าสอบผ่านและได้คะแนนถึง 69 คะแนน ผมก็เลยมาคิดว่าสิ่งที่อาจารย์สอนตอนเรียนมหาวิทยาลัยสำคัญมาก นี่ก็คือสิ่งที่ประทับใจครับ

ส่วนความภาคภูมิใจในความเป็นนิติศาสตร์แม่ฟ้าหลวง ก็คงเป็นตอนที่ผมสอบผ่านเป็นเนติบัณฑิต และได้ลำดับที่ 11 ได้นั่งข้างๆ กับคนที่จบจากมหาวิทยาลัยดังๆ เช่น จุฬาลงกรณ์หรือธรรมศาสตร์ แล้วพูดได้อย่างภาคภูมิใจว่าเราจบมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เหมือนได้แสดงศักยภาพของสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ว่าไม่ได้ด้อยกว่ามหาวิทยาลัยชื่อดังของประเทศเลย

มุมมองต่อสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในอนาคต อยากเห็นสำนักวิชาเป็นอย่างไรหรือพัฒนาไปในทิศทางใด

ปัจจุบันนี้คนที่จบสาขานิติศาสตร์ตกงานเป็นจำนวนมาก อาจเป็นเพราะไม่ทราบว่าเรียนนิติศาสตร์แล้วสามารถไปประกอบอาชีพอะไรได้บ้างนอกจากการเป็นผู้พิพากษา อัยการ หรือทนายความ ซึ่งเป็นอาชีพที่ต้องใช้ความมุมานะ ความพยายามสูง นักศึกษาบางคนอาจจะท้อ สู้ไม่ไหว และไม่รู้ว่าจะไปประกอบอาชีพอะไรดีหลังจากเรียนจบ นักศึกษาอาจจะต้องการการแนะแนวการประกอบอาชีพเกี่ยวกับสาขานิติศาสตร์ในแต่ละอาชีพ แนวทางการทำงานของแต่ละอาชีพ เพื่อให้นักศึกษาได้ตัดสินใจว่าตนเหมาะสมกับอาชีพอะไร ชอบอาชีพไหน โดยอาจจะให้ผู้มีประสบการณ์ในแต่ละอาชีพมาแบ่งปันประสบการณ์ให้กับนักศึกษา และอาจจะทำให้อัตราการว่างงานของคนที่จบสาขานิติศาสตร์ลดน้อยลง

บทสัมภาษณ์ศิษย์เก่าหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต

บุณยานุช กาญจนานนท์

นิติศาสตรบัณฑิต รุ่นที่ 10





ขอให้เล่าถึงการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

เนื่องจากเมื่ออยู่ชั้นปีที่หนึ่งได้มีโอกาสได้รับการคัดเลือกเป็นดาวของมหาวิทยาลัย จึงได้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ มากมายโดยตลอดจนกระทั่งจบการศึกษา เช่น กิจกรรมการเดินขบวนกระทงยี่เป็ง กิจกรรมรับน้อง หรือการเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรพี่ติว (องค์กรนิติวิชาการ) ของสำนักวิชานิติศาสตร์ ซึ่งองค์กรดังกล่าวต้องมีการสอบเข้า โดยรับหน้าที่ในส่วนของการติววิชากฎหมายต่างๆ เป็นต้น

การเข้าร่วมกิจกรรมในมหาวิทยาลัยล้วนสอนให้เราเป็นผู้ให้และเป็นผู้เสียสละ ยกตัวอย่างเช่น การเป็นพี่ติว นอกจากเราจะต้องอ่านหนังสือเพื่อเตรียมตัวสอบในรายวิชาเรียนของตัวเราเองแล้ว ยังต้องอ่านหนังสือเพื่อเตรียมตัวติวให้แก่น้องๆ ในรายวิชาต่างๆ ด้วย แม้ว่าเราจะไม่ได้เรียนวิชานั้นในเทอมนั้นๆ

นอกเหนือจากนี้ ก็จะมีการร่วมกิจกรรมลำดวนเกมส์ตั้งแต่ปีหนึ่งถึงปีสาม ขึ้นสแตนด์ เดินขบวน กิจกรรมกีฬาองค์กร ก็มีการช่วยกิจกรรมต่างๆ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในของกิจกรรม how to live and learn ด้วย

ประสบการณ์ในการเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ครั้งแรก คือการเข้าร่วมการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ครั้งที่ 18 ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทางมหาวิทยาลัยได้ช่วยเหลือในการยื่นใบสมัครเข้าเป็นตัวแทนยุวชนไปยังกระทรวงการต่างประเทศ โดยจะมีการสอบคัดเลือกทั้งหมดสามครั้ง คือ รอบแรกจะเป็นข้อเขียน รอบสองจะเป็นการนำเสนอโดยการกล่าวสุนทรพจน์จากที่เราได้เตรียมมาภายในเวลา 5 นาที แล้วกรรมการจะถามเป็นภาษาอังกฤษในรอบสุดท้ายคือการคัดให้เหลือ 10 คนเท่านั้น และตัวแทนจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเพียงคนเดียวก็สามารถได้เป็นส่วนหนึ่งของการคัดเลือกในรอบสุดท้าย โดยมีตัวแทนจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 5 คน และจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน 4 คน โดยคำถามรอบสุดท้ายล้วนเป็นความรู้เกี่ยวกับอาเซียน ในท้ายที่สุดก็ได้เป็นตัวแทนของประเทศไทยไปประชุม โดยดิฉันได้คะแนนเป็นลำดับที่ 1 ใน 10 คน ที่มาสอบ ลำดับที่ 2 เป็นตัวแทนมาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



นอกจากการได้เดินทางไปร่วมประชุมที่ตึกขององค์การสหประชาชาติแล้ว ยังมีการเข้าร่วมทำงานในตอนเช้าที่สถานทูตไทยนับตั้งแต่เวลา 08.00 น. เป็นต้นไป อันเนื่องมาจากบุคลากรซึ่งทำงาน ณ สถานทูตไทยยังขาดแคลน ดังนั้นภาระงานที่ได้รับค่อนข้างจะเหมือนกับ

การทำงานจริง เช่น ในตอนเช้าจะคุยงาน หลังจากนั้นก็เข้าร่วมประชุมเพื่อนั่งฟัง เช่น เรื่องสิทธิสตรี เรื่องดินแดน หากการรับฟังนั้นเกี่ยวข้องกับประเทศไทย จะต้องแจ้งต่อสถานทูตไทยว่ามีความเกี่ยวข้องกับไทยอย่างไร และนอกจากนี้ยังมีโอกาสได้พูดสุนทรพจน์เกี่ยวกับการศึกษาในที่ประชุมซึ่งมีทีมงานเป็นผู้ช่วยคัดกรองภาษาให้อีกครั้ง โดยการพูดสุนทรพจน์นี้มีเพียงประเทศไทยเพียงประเทศเดียวจากทวีปเอเชียที่ให้เยาวชนขึ้นกล่าวเท่านั้น

ครั้งที่สอง ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนนักศึกษาเข้ารับรางวัล *“นักศึกษารางวัลพระราชทาน”* ประจำปีการศึกษา 2558 ระดับอุดมศึกษา จากสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี โดยคัดจากภูมิภาคต่างๆ ภูมิภาคละ 2 คน

ความประทับใจในมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

มิอาจกล่าวได้ว่ามีแค่สิ่งหนึ่งสิ่งเดียว เพราะมีหลายอย่างมากที่ได้จากสถาบันแห่งนี้ ดิฉันยินดีที่ได้เป็นส่วนหนึ่งในความภาคภูมิใจของมหาวิทยาลัย ทั้งความรู้ที่ได้จากการศึกษาเล่าเรียน ที่นี่ไม่ได้ด้อยไปกว่าที่อื่นเลย เพราะล้วนเพียงพอต่อการใช้ชีวิตในปัจจุบันทั้งนั้น

มุมมองต่อสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

ปัจจุบันนี้ดีอยู่แล้ว แต่คิดว่ายังสามารถพัฒนาต่อไปได้อีก เช่น คณะทำงานควรมีการทำงานร่วมกันมากขึ้น และควรเพิ่มภาษาอังกฤษในการเรียนกฎหมาย เพราะในยุคโลกาภิวัตน์นี้เป็นสิ่งจำเป็นมากซึ่งวิชาภาษาอังกฤษเพื่อนักกฎหมายที่มีอยู่นั้นน่าจะไม่เพียงพอแล้ว

นอกจากนี้ อยากสนับสนุนให้มีโครงการกฎหมายเพื่อชุมชนมากขึ้น เพราะเป็นเรื่องที่น่ายกย่อง อย่างยิ่ง ทั้งเพื่อการพัฒนานักศึกษาให้ใกล้ชิดและมีโอกาสในการใช้กฎหมายในภาคปฏิบัติจากสถานการณ์จริง และเป็นผลดีต่อนักศึกษามากในการฝึกฝนความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมายจากที่ได้เรียนมา และยังเป็นการฝึกจิตสาธารณะให้แก่นักกฎหมายให้เป็นผู้ให้ด้วยการส่งต่อความรู้และได้ช่วยเหลือประชาชนซึ่งอาจถูกเอารัดเอาเปรียบเนื่องจากความไม่รู้กฎหมายอีกด้วย

บทความวิชาการ
อาจารย์พิเศษ

คุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ สำหรับอาจารย์ในสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน*

*ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ***

คำว่า **"อาจารย์"** หมายถึง อาจารย์สอนหนังสือในสถาบันการศึกษาซึ่งจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีแก่อนุชน เยาวชนรุ่นหลัง คือต้องมีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพสำหรับอาจารย์

หากพิจารณาความหมายของคำว่าคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพสำหรับอาจารย์นั้นอาจกล่าวได้ว่า

คุณธรรม (Virtue) หมายถึง สภาพคุณงามความดี หรือหลักความดีที่มีอยู่ประจำใจเป็นธรรมะเพื่อความดีจะปรากฏแก่ผู้อื่น

คนที่มีคุณธรรมจะทำงานเต็มที่ ตั้งใจพัฒนางานเพื่อความเจริญก้าวหน้าขององค์กร ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และจะไม่เอาเปรียบผู้อื่นแม้มีโอกาส

คนดีต้องมีคุณธรรม คนที่มีคุณธรรมต้องมีจริยธรรมด้วย ตัวอย่างเช่น แพทย์ที่มีคุณธรรมจะต้องรักษาคนไข้ด้วยความเมตตา โดยไม่สนว่าคนๆ นั้นจะเป็นมิตรหรือศัตรู จะได้รับค่ารักษาหรือไม่ก็ตาม

ศีลธรรม (Morality) หมายถึง ความประพฤติที่ดีที่ชอบ ศีลเป็นข้อบัญญัติทางพระพุทธศาสนา ศีลคือความสม่ำเสมอ ความดีงามทางความประพฤติ สีละคือการทำตนให้มั่นคงอยู่ในธรรมเหมือนกับหินไม่มีสั่นคลอนไปกับอะไรง่ายๆ ศีลเป็นข้อห้ามซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำคัญใน

---

* บทความนี้เรียบเรียงจากการบรรยายในวิชาจริยธรรมของนักกฎหมายในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ณ สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

** ราชบัณฑิต

ทางพระพุทธศาสนาที่เราพึงมีเสมอไว้ในใจโดยการถือศีลห้าคือการไม่ล่วงละเมิดจะกระทำการในสิ่งที่ห้าม ศาสนาทุกศาสนาย่อมต้องการให้คนคิดดี ทำดี พูดดี เพราะฉะนั้นไม่ว่ากาย วาจา ใจ ย่อมออกมาจากคนที่มีศีลธรรมและธรรมประจำใจ ศีลเป็นข้อห้ามไม่ให้ฆ่าสัตว์ ไม่ให้ลักทรัพย์ ไม่ให้ประพฤติผิดลูกผิดเมียของผู้อื่น ไม่ให้พูดปดเสียดสี ไม่ให้ดื่มสุรา ข้อที่จะทำให้จิตใจเราโลเล คือ ข้อห้า การดื่มสุราซึ่งเป็นน้ำเปลี่ยนนิสัย ทำให้จิตใจฮึกเหิมขาดสติ โดยในปัจจุบันสิ่งที่ยากกว่าการดื่มสุราคือสารเสพติดต่างๆ ที่ปรากฏเป็นข่าวในสังคมตลอดมา ที่กล่าวมานี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "เบญจศีล" ส่วนทางป้องกันนั้นคือเราต้องทำดี ประพฤติตนในเรื่องที่ศาสนายอมรับและช่วยให้เกิดความเจริญทางจิตใจไม่กระทำความชั่วนั้นคือ ต้องยึดมั่นปฏิบัติในทางตรงข้ามของข้อห้ามของศีลคือ "เบญจธรรม" ซึ่งทำให้เป็นคนมีจิตใจดี มีเมตตา มีสัมมาอาชีวะ มีความซื่อตรงต่อคู่ครองของตนเอง พูดแต่ในสิ่งที่เป็นความจริงและมีสติ เมื่อเราครองตนอยู่ในศีลห้าซึ่งเป็นแนวทางของความประพฤติที่พุทธศาสนาถือว่าเป็นการกระทำเพื่อความดี เป็นการควบคุมความประพฤติของตนให้อยู่ในทางธรรม เพื่อให้บ้านเมืองมีแต่ความสุข มีความปลอดภัยไม่มีการเบียดเบียน ไม่มีโจรผู้ร้าย มีแต่ความสงบสุข

ศีลธรรม หมายถึง ความประพฤติตามแนวทางของพระพุทธศาสนาเพื่อความดี ควบคุมความประพฤติของตนให้อยู่ในธรรมเพื่อบ้านเมืองมีแต่ความสุข ไม่มีการเบียดเบียนกัน ไม่มีโจรผู้ร้าย ไม่มีการคดโกงหรือคอร์รัปชั่น ไม่มีโรคร้ายเกิดจากการประพฤติทางกาม ไม่มีคนพูดปดหรือไม่มีการยุยงให้เกิดความแตกร้าวเข้าใจผิดกัน ไม่มีคนเมาที่อาจทำให้สังคมเดือดร้อน เพราะความประมาทขาดสติทำในสิ่งที่ไม่ควรทำและกว่าจะรู้ก็กลายเป็นผู้ต้องหากระทำความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง กลายเป็นจำเลยหรือนักโทษในเรือนจำไปแล้ว

ส่วน**จริยธรรม** เป็นคำที่บัญญัติขึ้นตรงกับคำว่า Ethics ในภาษาอังกฤษ หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ หลักธรรมที่เป็นความดีของมนุษย์เช่นเดียวกับศีลธรรม แต่เป็นธรรมที่อยู่ในศาสนาทุกศาสนา หรือเป็นหลักที่ควบคุมให้ประพฤติเพื่อความสงบสุขของสังคม ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ ถูกหรือผิด ดีหรือชั่ว

จริยธรรมของคนจะพิจารณาได้จากการกระทำ เช่น การมีน้ำใจ การช่วยเหลือผู้อื่น การกล้ารับผิด การเสียสละเพื่อผู้อื่น การไม่คดโกงเอาเปรียบผู้อื่น เป็นต้น

ตัวอย่างของจริยธรรม ได้แก่ แพทย์จะมีจริยธรรมจะรักษาคนไข้อย่างเที่ยงธรรม ไม่ขูดรีด ไม่หลอกลวง ไม่เลี้ยงไข้ ถ้าเป็นแพทย์ในสังกัดโรงพยาบาลของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามจริยธรรมแห่งหลักวิชาชีพ ข้าราชการที่มีจริยธรรมจะทำงานเต็มที่ด้วยความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ไม่ถ่วง

เวลา ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง และจะไม่เอาเปรียบเพื่อนร่วมงาน โดยจริยธรรมของข้าราชการก็จะต้องปฏิบัติตามจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

จรรยาบรรณ (Code of Conduct) หมายถึง การประมวลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงและฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้

อาจารย์ที่ดีควรมีครบทั้งคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ

บทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของอาจารย์ในสถาบันของรัฐและเอกชน

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2546 กล่าวว่า “หน้าที่” คือ กิจที่จะต้องทำด้วยความรับผิดชอบ หรือกิจที่กระทำ ส่วน “ความรับผิด” หมายถึง ยอมทำตามผลทั้งที่ดีหรือไม่ดีในที่ตนได้กระทำลงไป หรืออยู่ในความดูแลของตน

“หน้าที่” หมายถึง สิ่งที่ทุกคนต้องจำยอมกระทำโดยภาวะจำยอม อาจเป็นไปตามกฎหรือศีลธรรมหรือข้อตกลง ส่วนคำว่า “ความรับผิดชอบ” หมายถึง หน้าที่ประจำของแต่ละบุคคลที่ได้รับหมอบหมาย และต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดีที่สุดตามความสามารถของตน

โลกย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามหลักอนิจจัง ทุกขัง อนัตตา คือ **หลักไตรลักษณ์** ซึ่งเป็นลักษณะทางธรรมชาติ 3 ประการ ทุกคนเกิดมาก็ถูกพิพากษาประหารชีวิตแล้ว คือ มีเกิด มีแก่ มีเจ็บ มีตาย โดยพิพากษาเราทีละขั้น และเตือนเราว่าวันหนึ่งในอนาคตเราต้องตายอย่างแน่นอน

อาจารย์ที่เคยสอนกฎหมายอยู่ที่ความทรงจำของศิษย์นั้นแม้ท่านได้จากโลกนี้ไปแล้ว เช่น ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ตำราของท่านเช่น “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป” “กฎหมายแพ่งลักษณะมูลหนี้หนึ่ง” เป็นต้น ตำราท่านที่กล่าวมานี้ยังใช้เล่าเรียนจนถึงปัจจุบัน ทำไมพระพุทธศาสนาถึงได้สืบทอดมา 2,600 ปี และเมื่อปีที่แล้ว (พ.ศ. 2556) เป็นปีพุทธชยันตี การที่คำสอนของคนๆ หนึ่งจะอยู่ยั่งยืนมาได้จนถึงทุกวันไม่ใช่เรื่องง่าย และเหตุที่พระพุทธศาสนาอยู่มาได้จนถึงทุกวันนี้เพราะมีเหตุปัจจัยคือ มีพระอรหันต์สาวกที่เป็นเลิศทางความจำ (พระอานนท์) ได้รวบรวมคำสั่งสอนของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า และมีพระภิกษุ

อุบาสก อุบาสิกา ช่วยกันจรรโลงคำสอนเอาไว้ได้ สำหรับบ้านเรายังมีชาวต่างชาติมาบวชเป็นพระภิกษุ พระบวรพุทธศาสนา เช่น พระอาจารย์ชยสาโรภิกขุ ซึ่งเป็นชาวอังกฤษ เป็นลูกศิษย์ของหลวงปู่ชา วัดหนองป่าพง และได้เขียนหนังสือธรรมะออกเผยแพร่เป็นจำนวนมาก หลายคนอาจเคยอ่านหรือเคยได้ยินมาบ้าง “สุขเป็นก็เป็นสุข” “หนี้อันศักดิ์สิทธิ์” เป็นต้น

คนเราจะเป็นครูสอนหนังสือได้หรือไม่นั้น ก่อนอื่นต้องพิจารณาเริ่มต้นที่ตัวเราก่อน ท่านอาจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร (องคมนตรี) เคยสอนว่า ก่อนที่เราจะสอนคนอื่นให้ทำความดี เราต้องทำความดีให้ได้ดุจเดียวเสียกันก่อน ถ้าเป็นคนไม่ดีแล้วสอนคนอื่นเราจะละอายใจหรือไม่

อาจารย์ต้องทำวิจัย เพราะเป็นทางนำไปสู่ตำแหน่งวิชาการ โดยเริ่มจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์

งานบริการวิชาการ เป็นสิ่งที่ทำให้คนอื่นรู้จักอาจารย์มากขึ้น ทั้งยังทำให้เกิดชื่อเสียงต่อมหาวิทยาลัยอีกด้วย

อาจารย์ที่ปรึกษา การเป็นอาจารย์ที่ปรึกษานั้นก่อนอื่นเราต้องทำสัญญาประชาคมก่อนว่าหนึ่งสัปดาห์เราจะมานั่งที่โต๊ะทำงานวันใด เวลาใด เพื่อโอกาสนักศึกษาที่อยู่ในความรับผิดชอบของเราได้มาปรึกษา เมื่อได้กำหนดเวลาแล้ว อาจารย์จะต้องไม่นัดใครอื่นใดนอกจากลูกศิษย์ของเรา อาจารย์ต้องเคารพในเจตจำนงของนักศึกษา นักศึกษาต้องได้รับคำปรึกษาในเวลาที่พอควร นี่คือหน้าที่และความภูมิใจอย่างหนึ่งที่อาจารย์ที่ปรึกษาควรมี ใครอยากเป็นอาจารย์ต้องคิดให้ดีว่าเราทำได้หรือไม่

จริยธรรมของอาจารย์ที่ปรึกษา อาจารย์ที่ปรึกษาจะต้องรักษาความลับของลูกศิษย์อย่างเคร่งครัด อาจารย์ต้องอุทิศเวลาเพื่องานอาจารย์ที่ปรึกษา (ต้องมีเวลาดูแลลูกศิษย์เสมอ) อาจารย์ต้องพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ลูกศิษย์และต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มความสามารถ การเป็นอาจารย์ที่ดีและเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาที่ดีตามคัมภีร์ปกรณ์วิเสสวิสุทธิมรรค มีดังนี้

1. ปิยตา การประพฤติตนให้เป็นที่รักของศิษย์
2. ครุตา การดำรงตนเป็นที่รักของศิษย์
3. ภาวนียตา พัฒนาตนเองให้เจริญก้าวหน้า หมั่นศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม
4. วตฺตุตา การอุตสาหะสั่งสอน
5. วจนกขันติ การอดทนต่อการรบกวนของศิษย์
6. คัมภีร์ภถากรณ์ การขยายข้อความที่ลึกซึ้งให้เห็นง่าย
7. อนิโยธน์ การไม่ชักนำศิษย์ไปในทางที่ไม่สมควร

จริยธรรมของครู อาจารย์

เราต้องสำรวจตัวของเราก่อนว่าเรามีเมตตาหรือไม่ เมตตาคืออะไร เมตตา คือ ความรักที่บริสุทธิ์ใจ อยากให้คนอื่นมีความสุข มีความสงบร่มเย็น มีความดี มีความปรารถนาให้คนอื่นดีกว่าเรา เมตตาคือความรักและคำว่าความรักในที่นี้ไม่ได้หมายถึงความรักที่หนุ่มรักสาว หรือสาวรักหนุ่ม โดยมีความปรารถนาจะครองคู่ ซึ่งเป็นเรื่องความรักเกี่ยวกับราคะและอำนาจของกิเลส การที่เราจะมีความรักที่บริสุทธิ์คือเมตตาเพราะว่าใจของเราเป็นคนใจดี มีความเมตตาปรานีแต่ความเมตตาต้องอยู่ในขอบเขตของความดี ความรัก ความเมตตาเราวัดได้จากไหน วัดได้จากความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานและสังคม คนที่จะเป็นอาจารย์ได้นั้นต้องมีความเป็นธรรมต่อนักศึกษา การปฏิบัติต่อนักศึกษาอย่างเสมอภาค อาจารย์ผู้สอนต้องไม่เลือกที่รักมักที่ชัง คือ ต้องให้ความเอาใจใส่นักศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ละเลยนักศึกษาในชั้นเรียนซึ่งมีผลการเรียนอ่อนและต้องการความเอาใจใส่การดูแลเป็นพิเศษ รวมทั้งการให้กำลังใจจากอาจารย์ผู้สอนมากกว่านักศึกษาที่การเรียนดีอยู่แล้ว ในบางเวลาอาจารย์ผู้สอนอาจจะต้องสละเวลานอกชั่วโมงเรียนชั่วโมงสอนให้นักศึกษาที่อ่อนในวิชาของตน เพราะเป็นหน้าที่โดยตรงของอาจารย์ผู้สอนที่จะต้องให้ความรู้แก่ศิษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันและถ้วนหน้ากัน

คนที่จะเป็นอาจารย์ต้องรักษาชื่อเสียงของวิชาชีพครู ด้วยความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม รักษาความสามัคคีและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่การงาน อาชีพของครู อาจารย์ บางครั้งก็มีความเห็นที่แตกต่างกันจนนำไปสู่ความแตกแยก คนเรามีความเห็นที่แตกต่างกันได้แต่ต้องไม่แตกแยก คำพวกนี้ได้มาจากไหนก็ได้มาจากสังคม โดยเฉพาะสังคมในระดับมหาวิทยาลัย ขณะที่ยังเป็นนักเรียนนักศึกษาเชื่อว่าทุกคนยังคงมีความรักความห่วงใยต่อกัน แต่เมื่อใดก็ตามที่ได้สำเร็จการศึกษาไปแล้วและต่างคนต่างมีงานทำ ถ้าหากไม่ได้ทำงานในสถานที่เดียวกันปัญหาอาจไม่เกิดหรือเกิดขึ้นน้อย แต่เมื่อใดก็ตามที่ทำงานในองค์กรเดียวกันและมีตำแหน่งหน้าที่การงานที่ต้องแข่งขันกัน ตอนนี้จะเกิดความรู้สึกถึงการแข่งขัน เมื่อใดก็ตามเมื่อเกิดมีการแข่งขันกันขึ้น เมื่อนั้นก็จะมีการใช้ยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์เพื่อให้ถึงจุดมุ่งหมายที่ต้องการ ถ้าได้ก้าวขึ้นตำแหน่งหน้าที่การงานที่สูงขึ้นโดยวิถีทางที่ดีงาม ซึ่งเรียกว่าโดยชอบธรรม ก็ไม่เป็นไร แต่ส่วนมากแล้วมักจะไปแทงกันข้างหลัง เกิดการเลื่อยขาเก้าอี้กัน สิ่งที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นธรรมดาของมนุษย์ ดังเช่นคำประพันธ์ของพลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ที่ว่า

"อันที่จริง คนเขาอยากให้เราดี
แต่ถ้าเด่น ขึ้นทุกที เขาหมั่นไส้
จงทำดี แต่อย่าเด่น จะเป็นภัย
ไม่มีใคร เขาอยากเห็น เราเด่นเกิน"

ดังนั้นสิ่งที่ต้องพึงรักษาไว้ คือ ต้องมีความสามัคคี ต้องวางตัวให้เหมาะสม ควรให้ความเคารพแก่บุคคลที่พึงเคารพ ควรกราบไหว้สิ่งที่เป็นมงคลแก่ชีวิต สิ่งเหล่านี้กฎอยู่ในมงคลสูตร (มงคล 38 ประการ) ซึ่งเป็นหลักธรรมขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ตัวอย่างเช่น อะเสวะนา จะ พาลานัง ปัณฑิตานัญจะ เสวะนา คือ การไม่คบคนพาลทั้งหลาย ควรคบแต่บัณฑิต (คบคนพาลพาลพาไปหาผิด คบบัณฑิตบัณฑิตพาไปหาผล) ปูชา จะ ปูชะนียานังเอตัมมังคะละมุตตะมัง หมายถึง การบูชาคนที่ควรบูชา (คบคนที่ควรจะรักและนับถือได้) เป็นต้น อาจารย์ท่านใดมีจิตวิญญาณแห่งความเป็นครูจะเสมือนดั่งเป็นพระพรหมเป็นพรหมาจารย์ ซึ่งมีพรหมวิหาร 4 เป็นเครื่องวัดจิตใจว่าดีมากหรือเลวมาก คำว่า "พรหมวิหาร" วิหาร แปลว่า "ที่อยู่" ส่วน พรหมแปลว่า "ประเสริฐ" หมายความ ว่าเอาใจจับอยู่ในอารมณ์แห่งความประเสริฐที่เรียกกันว่าประเสริฐ แปลว่า ดีที่สุด

พรหมวิหารเป็นธรรมอันประเสริฐที่มนุษย์จำต้องมีไว้เป็นหลักในการกำกับความประพฤติเพื่อให้มนุษย์ปฏิบัติต่อเพื่อนมนุษย์และสัตว์ทั้งหลายได้โดยชอบ พรหมวิหารมี 4 อย่าง ได้แก่

เมตตา หมายถึง ความรักและเอ็นดู ความปรารถนาให้ผู้อื่นเป็นสุข คำว่า "ความรัก" ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าความรักที่ประกอบไปด้วยกามคุณเหมือนหนุ่มรักสาว สาวรักหนุ่ม หญิงรักชาย ชายรักหญิง ปรารถนาจะครองคู่ เรามีความรักก็เพราะว่าใจของเราเป็นคนดี มีความเมตตาปรานี มีความรู้สึกอยู่เสมอว่า คนและสัตว์หรือว่าคนทุกคนในโลก แม้สัตว์เดรัจฉานที่เกิดมานี่มีความรู้สึกเสมอกัน รักสุข เกลียดทุกข์เหมือนกันหมด เรามีความรักสุขฉันใด เขาก็มีความรักสุขฉันนั้น

กรุณา ความสงสาร คือ ความอยากช่วยเหลือผู้อื่นให้พ้นจากความทุกข์ ใฝ่ใจที่จะปลดเปลื้องบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนของคนและสัตว์ทั้งปวง

มุทิตา ความมีจิตพลอยยินดีในลาภยศสรรเสริญสุขของผู้อื่น ขยายความได้ว่ามีจิตอ่อนโยน ไม่อิจฉาริษยาใคร เป็นความเบิกบานพลอยยินดีเมื่อเห็นผู้อื่นอยู่ดีมีสุข ก็มีใจแช่มชื่นเบิกบาน เมื่อเห็นเขาทำแต่สิ่งที่ดีงามประสบความสำเร็จก้าวหน้ายิ่งขึ้นเราก็พลอยยินดีด้วย

พร้อมที่จะช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุน ธรรมในข้อนี้เป็นธรรมที่คนไทยไม่ค่อยมีเพราะความอิจฉาริษยามาบังตาบังใจ และมันเกิดมาพร้อมกับความเป็นมนุษย์ ทำไมเธอสวย ทำไมเขาหล่อ ทำไมเขารวย มนุษย์เราไม่อาจเกิดมาแล้วมีความสุขไปได้ตลอด ทุกข์กับสุขมันเป็นของคู่กัน มนุษย์เกิดมาในโลกนี้ทุกคนอยู่ในคำพิพากษาทั้งสิ้น อยู่ที่เมื่อไหร่จะถูกประหารชีวิต สิ่งที่คนไทยมีมากคือความอิจฉาริษยา การคดโกง พูดจายกตนข่มท่าน การไม่มีความเพียร การทำงานแบบผักชีโรยหน้า

อุเบกขา ความเที่ยงธรรม คือ ความวางใจเป็นกลางไม่เอนเอียงด้วยชอบหรือชังต้องมีจิตเรียบตรงเที่ยงธรรมดุจตราชั่ง มองเห็นการที่บุคคลจะได้รับผลดีหรือชั่ว สมควรแก่เหตุที่บุคคลนั้นได้กระทำไป บุคคลใดมีอุเบกขาจะเป็นคนหนักแน่น มีสติอยู่เสมอ ไม่ดีใจหรือเสียใจจนเกินเหตุ รักษาความเป็นกลางไว้ได้อย่างต่อเนื่อง วางตนและปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการเหตุผล และความเที่ยงธรรม เป็นผู้วางเฉยได้เมื่อไม่อาจประพฤติเมตตา กรุณา หรือมุทิตาได้ ทั้งนี้เพราะเป็นไปตามสัจธรรมคือสัตว์โลกย่อมเป็นไปตามกรรม

อุเบกขาเป็นหลักธรรมที่ต้องใช้มากที่สุด คือ ต้องทำให้เป็นกลาง สังคมทุกวันนี้บางครั้งเราอยากจะช่วยเหลือผู้ที่ด้อยโอกาสอีกมากมายแต่เราก็ไม่สามารถจะช่วยได้หมดทุกคน การแบ่งปันเป็นเรื่องดีแต่ต้องไม่ทำให้ตัวเราเองเดือดร้อน ในความรู้สึกนั้นบางครั้งเราเห็นว่าคนนี้เป็นคนดีแต่ทำไมจึงถูกสอบสวน ถูกพิพากษา เราไม่ควรไปผูกจิตใจของเรากับเรื่องเหล่านี้เพราะจะทำให้ใจของเราเป็นทุกข์เพราะว่ามันเป็นของมันเช่นนี้เอง ทุกข์กับสุขเป็นของคู่กัน แต่ความสุขนั้นเป็นเพียงแค่ลมโชยมาชั่วระยะเวลาอันสั้น แต่สิ่งที่ตามมาคือมรสุมแห่งชีวิต ปัญหานี้เมื่อแก้ไขไปแล้วปัญหาอื่นก็ยังจะตามมาอีกไม่รู้จบ นี่แหละมนุษย์แม้ตายไปแล้วนึกว่า หมดเวรหมดกรรมที่ไหนได้เรายังต้องเวียนว่ายตายเกิดจนกว่าจะนิพพาน คนเราจึงต้องจัดสรรเวลาให้แก่ชีวิตของตนเอง เราจะเห็นว่าเมื่อเด็กตัวน้อยได้เกิดขึ้นมาอายุยังไม่ถึง 1 ขวบ จะคืบคลาน ยืน เดิน นั่ง จนกระทั่งถึงวัยเข้าโรงเรียน ต่อมาเมื่อโตขึ้นแต่ก่อนเชื่อฟังคำพูดคำสั่งของบิดามารดา ปู่ย่าตายาย พอก้าวสู่ช่วงวัยรุ่นอายุ 13-14 ปี เริ่มพูดจาไม่รู้เรื่อง ไม่ฟังที่พ่อแม่บอกกล่าวตักเตือนพ่อแม่สอนไม่ได้ นึกเจ็บช้ำน้ำใจเมื่อคิดทบทวนว่าตัวเราเองก็ได้เคยทำกับพ่อแม่ของเราเช่นนั้นมาก่อนแสดงให้เห็นว่ามันเป็นกฎแห่งกรรมที่เราเองได้เคยกระทำไว้ในอดีต มารู้สำนึกอีกทีก็ตอนมีลูก ลูกเราก็คือเจ้ากรรมนายเวรของเรานั่นเอง เขามาเอาคืนดังพระพุทธภาษิตที่ว่า "เรามีกรรมเป็นของตน เป็นผู้ได้รับผลของกรรม มีกรรมเป็นแดนเกิด มีกรรมเป็นเผ่าพันธุ์ มีกรรมเป็นที่พึ่งอาศัย เราจักทำกรรมอันใดไว้ดีหรือชั่ว เราจะต้องเป็นผู้ได้รับผลของกรรมนั้น" กล่าวอย่างสั้นๆ

ก็คือ "ทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว" หลักเรื่องทำดีได้ดี ทำชั่วได้ชั่ว นั้นมีความจริงอยู่เป็นอันมาก หากเราพิจารณาความเป็นไปในชีวิตของเราอย่างเที่ยงธรรมถ่องแท้ เราจะเห็นได้ว่าผลดีผลร้ายทั้งหลายที่บังเกิดขึ้น ส่วนมากที่สุดเป็นผลที่เราสร้างเราทำเอง ผลดีที่เราได้รับอาจมาจากความช่วยเหลือของผู้อื่นบ้าง อาจมีบุคคลหลายคนที่เราจะต้องขอบใจและระลึกถึงบุญคุณ แต่ผู้ที่เราจะต้องขอบใจมากที่สุดนั้นคือตัวเราเอง เราได้สร้างผลดีให้แก่ตัวเรามากกว่าที่คนอื่นสร้างให้เพราะในกระแสน้ำที่ไหลเชี่ยว ปลาย่อมจะว่ายทวนน้ำเสมอ ปลาที่ลอยตามน้ำก็มีแต่ปลาตาย มนุษย์ต้องต่อสู้อุปสรรคเหมือนปลาที่ว่ายทวนน้ำ ผู้ที่ปล่อยโชคชะตาไปตามเหตุการณ์ก็เป็นเหมือนปลาที่ตายแล้ว

รู้สึกหรือไม่ว่าตอนที่พ่อแม่ของเราเลี้ยงเราล้วนเป็นภาระของท่าน พ่อแม่ห่วงลูกมากกว่าตนเอง ทั้งๆ ที่มนุษย์เราจะมีสัญชาตญาณที่ห่วงตัวเองมากกว่า พอเรามีลูกเราจะรักสามีรักภริยาน้อยลง คุณดูพ่อแม่ของคุณเป็นตัวอย่างแล้วลองถามท่านสิว่า "ตอนรักกันเหมือนไฟลุกไหม พอต่อไปหญิงคนนี้น่าเบื่อจริงๆ ส่วนหญิงก็จะบอกว่าผู้ชายคนนี้ไม่เห็นดีอย่างที่เราคาดหวังไว้เลย แต่เมื่อมีลูกด้วยกันแล้วก็ต้องอยู่กันไป บางคู่แต่งงานกันไปแล้วไม่มีลูก ต้องไปขอลูกของคนอื่นเขามาเลี้ยง เลี้ยงไปก็อาจไม่เป็นอย่างที่เราคาดหวัง ทั้งๆ ที่เหนื่อยเพื่อเขาแท้ๆ นึกว่าจะได้ดูแลเราตอนบั้นปลายชีวิตของเรา แต่กลับส่งเราไปบ้านพักคนชรา ไม่มีใครมาดูดำดูดีมุ่งแต่จะเอามรดกของเรา นักศึกษาหากได้ทำดีกับพ่อแม่ซึ่งท่านก็คือพระในบ้าน ทำไปเถิดคุณจะได้แต่สิ่งที่ดีเพราะเป็นผลจากความกตัญญูกตเวทีที่คุณมี อันเป็นมงคลชีวิตของคุณเอง และคุณก็จะได้ดี *(มาตาปิตุอุปัฏฐานัง เอตัมมังคะละ มุตตะมัง)* การบำรุงบิดามารดาเป็นมงคลอันสูงสุด คุณดูได้เลยอาจารย์ในสำนักคนไหนที่วางตนควรแก่การยกย่อง เห็นประโยชน์ส่วนรวมเป็นแบบอย่างที่น่ายกย่อง ผมเชื่อว่าคุณเองก็มีอาจารย์ในดวงใจของคุณอย่างแน่นอน

คนที่เป็นอาจารย์ต้องเป็นผู้ที่มีเหตุผล ความมีเหตุผลคือไม่บังคับจิตใจของใครทั้งสิ้น ไม่จำเป็นต้องให้คนอื่นเขาเห็นด้วยกับเราเสมอไปเพราะทุกคนย่อมมีความคิดเป็นของตนเอง ไม่พึงปฏิบัติต่อนักศึกษาคนใดคนหนึ่งอย่างมีอคติ โดยอาศัยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา ลัทธิ ความเชื่อ ไม่ว่าคุณจะนับถือศาสนาใดก็ตาม เมื่อคุณได้เกิดมาบนผืนแผ่นดินไทยแล้วคุณก็คือคนไทยคนหนึ่งที่ทุกคนต้องมีความรักต่อกัน

คำว่า "อคติ" หรือ ความลำเอียงนี้ หากได้เกิดขึ้นกับบุคคลใดแล้วย่อมจะทำให้บุคคลนั้นมีแนวคิดที่ไขว้เขวและปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ผิดเพี้ยนไปจากที่ควรจะปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นลำเอียงเพราะชอบ (ฉันทาคติ) ลำเอียงเพราะชัง (โทสาคติ) ลำเอียงเพราะหลง (โมหาคติ) และลำเอียง

เพราะกลัว (ภยาคติ) อาจารย์ไม่พึงเรียกรับหรือยอมจะรับประโยชน์ใดๆ ซึ่งชักนำหรืออาจจะชักนำให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนไม่สุจริตเที่ยงธรรม หรือให้หรือรับว่าจะให้ซึ่งประโยชน์ที่ตนจะสามารถจะให้ได้โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อแลกเปลี่ยนกับประโยชน์อันไม่ควรได้ อันนี้เรียกว่า "อามิส"

อาจารย์ต้องวางตัวให้เป็นที่เคารพ คือ ต้องเป็นผู้ที่มีความหนักแน่น ถือหลักการเป็นสำคัญ มีความประพฤติอันสมควรแก่ฐานะ อาจารย์ต้องทำให้ศิษย์เกิดความรู้สึกอบอุ่นใจ เป็นที่พึ่งได้และปลอดภัย

อาจารย์ต้องทำหน้าที่ของครูที่พึงมีต่อศิษย์ โดยแนะนำฝึกอบรมให้ศิษย์เป็นคนดี ต้องสอนให้ศิษย์เกิดความเข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง สอนศิลป์วิทยาให้สิ้นเชิง อบรมสั่งสอนให้ศิษย์ใช้วิชาที่ได้ร่ำเรียนมาเลี้ยงชีพตนเองได้ ตลอดจนการดำรงครองตนของศิษย์ให้เป็นคนดี รวมทั้งตัวอาจารย์เองก็จะต้องไม่หยุดนิ่ง ต้องเสริมสร้างความรอบรู้ทางวิชาการอย่างสม่ำเสมอ

อาจารย์ต้องเข้าสอนอย่างสม่ำเสมอตามเวลาที่ได้ประกาศกำหนดไว้ล่วงหน้า อาจารย์ที่งดการสอน บ่อยๆ หรือเข้ามาแล้วพูดนอกเรื่องมากเกินไปย่อมเป็นสิ่งไม่ดี อย่างไรก็ตามต้องทำให้ผู้ฟังเกิดความสนใจในสิ่งที่เราพูดหรือบรรยายอยู่ในขณะนั้น โดยต้องมีวิธีการหรือเทคนิคที่จะทำให้ผู้ฟังใส่ใจในเรื่องที่พูดอยู่ ไม่ใช่พูดแต่เรื่องไร้สาระ ทำให้รู้ได้ว่าอาจารย์ผู้นั้นไม่ได้เตรียมการสอนมาอย่างดี ทุกสำนักวิชา ทุกสถาบันก็มีอาจารย์ประเภทนี้ปะปนอยู่ไม่มากก็น้อย เพราะในโลกนี้ย่อมจะมีคนดีและคนไม่ดี คนเช่นนี้จะไม่ประสบความสำเร็จในชีวิตของการเป็นอาจารย์ ในขณะเดียวกันอาจารย์อีกประเภทหนึ่งที่ตั้งใจสอน ตั้งใจที่จะเป็นอาจารย์ที่ดีเตรียมการสอนอย่างละเอียดรอบคอบทุกแง่ทุกมุมและพยายามทุกวิถีทางที่จะเรียกความสนใจจากนักศึกษาตลอดเวลา การวางระบบการสอนและการเตรียมการสอนที่ดีจึงเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญและจำเป็นสำหรับอาจารย์แต่ละคน อาจารย์ต้องพยายามสอนให้ศิษย์รู้จักคิด ต้องเสริมจุดเด่นและแก้จุดด้อยของศิษย์ อาจารย์ที่กล่าวมานี้ก็จะมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานเพราะผลจากกรรมดีที่เขาได้กระทำไว้ต่อศิษย์

อาจารย์บางคนเมื่อศิษย์ถามมักจะให้ศิษย์ไปหาคำตอบเอาเอง อย่างน้อยๆ ก็ควรจะแนะนำแหล่งข้อมูลให้ศิษย์เพื่อจะได้ไปศึกษาค้นคว้าในสิ่งที่เขายังไม่เข้าใจอยู่ แต่ถ้าในต่างประเทศเขาจะให้ไปค้นคว้าหาเอาเองเพราะเขาถือว่าชีวิตก็คือชีวิต มนุษย์ต้องพึ่งตนเองเป็นหลัก เราต้องรู้จักพัฒนาตนเองด้วย คนที่เป็นครูบาอาจารย์จะต้องไม่จงใจปกปิดอำพราง แต่ต้องเป็นผู้คอยสนับสนุนให้ศิษย์มีความก้าวหน้าทางวิชาการอยู่เสมอ และจะต้องทำตัวให้เป็นแม่พิมพ์

เป็นแบบอย่างที่ดีให้ศิษย์เห็นและนำไปปฏิบัติด้วย

สำหรับอาจารย์ที่ทำงานแล้วต่อมาได้รับทุนการศึกษานั้นก็ควรจะมีจิตสำนึกว่า การเป็นนักเรียนทุนนั้นจะต้องระลึกเสมอว่าเรามีหน้าที่ที่จะต้องหมั่นศึกษาเล่าเรียน และต้องปฏิบัติ-ตนให้สมกับที่เป็นนักเรียนทุน ฉะนั้นอาจารย์ที่ได้รับทุนการศึกษาก็ควรจะสร้างจิตสำนึกของตนเองด้วยว่าได้ใช้ภาษีอากรหรือเงินทุนของสถาบันที่ตนเป็นอาจารย์มาทำให้ตนเองมีความเจริญ-ก้าวหน้ามากขึ้น เคยมีอาจารย์คนหนึ่งได้รับทุนการศึกษาไปศึกษาต่อโดยมีผู้ค้ำประกันให้โดยเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องกลับมาทำงานใช้ทุน ต่อมาได้กลับมาทำงานแต่ลาออกก่อนใช้ทุนครบตามกำหนดสัญญา เมื่อถูกทวงถามให้ใช้หนี้เนื่องจากปฏิบัติหน้าที่ไม่ครบตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ก็ปฏิเสธไม่รับผิดชอบ เป็นเหตุให้ผู้ค้ำประกันต้องมาใช้หนี้แทน ถือเป็นสิ่งที่ น่าละอายอย่างยิ่ง

อาจารย์ต้องฝึกกายและใจให้เป็นครู การเป็นครูหรืออาจารย์นั้นต้องรักการอ่าน ครูหรืออาจารย์ที่จะประสบความสำเร็จในวิชาชีพครูหรืออาจารย์ได้นั้นต้องรักการอ่าน ต้องเป็นผู้เรียนรู้อยู่ตลอดเวลา สิ่งที่จะเกื้อกูลต่อการเป็นครูและอาจารย์นั้นคือต้องรักการอ่าน ซึ่งจะทำให้เป็นผู้รอบรู้และทันต่อเหตุการณ์ จิตวิญญาณของการเป็นครูหรืออาจารย์สำคัญที่สุด คือ ต้องมีใจรักในความเป็นครูหรืออาจารย์ คนในโลกนี้ที่ประสบความสำเร็จล้วนแล้วแต่เป็นคนที่มีความรักในสิ่งที่เขาทำทั้งหมดทั้งสิ้น ดังนั้นหัวใจของความเป็นครูหรืออาจารย์ คือ

1. ครูหรืออาจารย์ทุกคนที่จะประสบความสำเร็จได้จะต้องเป็นคนที่รักในความเป็นครูหรืออาจารย์

2. ครูหรืออาจารย์หมายถึงผู้สอนหนังสือ ผู้ถ่ายทอดศิลปะวิทยา

คนที่อ่านน้อยศึกษาน้อยจะเอาอะไรไปสอน ความรู้เป็นของกลางไม่มีใครสงวนลิขสิทธิ์ ทุกคนสามารถไขว่คว้ามาเป็นของตนเองได้ ครูหรืออาจารย์ทุกคนจึงต้องหมั่นสั่งสมความรู้ ต้องหมั่นค้นคว้าหาความรู้ เราทุกคนเปรียบเสมือนกับดินก้อนหนึ่ง เราอยากให้ชีวิตของเราเป็นดินที่มีคุณค่า อยากเป็นดินก้อนเดิมหรืออยากให้ดินกลายเป็นดาว เราจึงต้องเรียนรู้ที่จะปั้นตัวเอง การศึกษาจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปั้นตัวเองให้ดีที่สุด เพราะว่าปัญญาของมนุษย์นั้นเมื่อถูกพัฒนาขึ้นมาแล้วจะทำให้สถานภาพทางจิต ทางบุคลิกภาพทางปัญญารวมทั้งทางสังคมของบุคคลนั้นเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น ประณีตขึ้น สูงส่งขึ้นตามลำดับ เสมือนหนึ่งดอกบัวที่เกิดขึ้นมาจากรากเหง้าบัวอยู่ในกลางน้ำยังไม่พ้นขึ้นมา ดอกบัวก็จะค่อยๆ เจริญเติบโตขึ้นเหนือผิวน้ำได้

จรรยาบรรณของวิชาชีพครู

อยากให้ผู้ที่ต้องการเป็นครูหรืออาจารย์ได้ตระหนักถึงก็คือ “จรรยาบรรณของวิชาชีพครู” จรรยาบรรณหมายถึงหลักความประพฤติอันเหมาะสม แสดงถึงคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบอาชีพ ที่กลุ่มบุคคลแต่ละอาชีพประมวลขึ้นไว้เป็นหลักเพื่อให้สมาชิกในวิชาชีพนั้นๆ ยึดถือปฏิบัติ เพื่อรักษาชื่อเสียงและ ส่งเสริมเกียรติคุณของสาขาวิชาชีพของตน

จรรยาบรรณสำหรับวิชาชีพครูมีความสำคัญเพราะจะช่วยปกป้องการปฏิบัติงานของสมาชิกในวิชาชีพ การรักษามาตรฐานวิชาชีพและการพัฒนาวิชาชีพ โดยมีแบบแผน ดังนี้

1. ครูต้องมีความรักและความเมตตาต่อศิษย์โดยให้ความเอาใจใส่ช่วยเหลือ ส่งเสริมให้กำลังใจในการศึกษาเล่าเรียนแก่ศิษย์โดยเสมอหน้า
2. ครูต้องอบรม สั่งสอน ฝึกฝน สร้างเสริมความรู้ ทักษะและนิสัยที่ถูกต้องดีงามให้แก่ศิษย์อย่างเต็มความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจ
3. ครูต้องประพฤติ ปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ทั้งกาย วาจา และใจ
4. ครูต้องไม่กระทำตนเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญทางกาย สติปัญญา จิตใจ อารมณ์และสังคมของศิษย์
5. ครูต้องไม่แสวงหาประโยชน์หรือรับอามิสสินจ้างจากศิษย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และไม่ใช้ศิษย์กระทำการใดๆ อันเป็นการหาประโยชน์ให้แก่ตนโดยมิชอบ
6. ครูย่อมพัฒนาตนเองทั้งในด้านวิชาชีพ ด้านบุคลิกภาพและวิสัยทัศน์ ให้ทันต่อการพัฒนาทางวิชาการ เศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอยู่เสมอ
7. ครูย่อมรักและศรัทธาในวิชาชีพครู และเป็นสมาชิกที่ดีของวิชาชีพครู
8. ครูต้องช่วยเหลือครูและชุมชนในทางสร้างสรรค์
9. ครูพึงประพฤติ ปฏิบัติตน เป็นผู้นำในการอนุรักษ์และพัฒนาภูมิปัญญาและวัฒนธรรมไทย

สุดท้ายนี้ขออัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรและอนุปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 เพื่อให้นักศึกษาได้ทำความเข้าใจและเป็นประโยชน์ต่อนักศึกษาทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

"...การที่ท่านทั้งหลายเข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยนี้ แท้จริงก็คือการเข้ามาเรียนรู้ มาฝึกฝนตนให้มีวิชาความสามารถ มีความดีและคุณสมบัติครบถ้วน ดังนั้นปริญญาบัตรซึ่งบางทีเห็นกันว่าเป็นเพียงแผ่นกระดาษและครุยวิทยฐานะ ซึ่งบางทีเห็นกันว่ารุ่มร่ามน่ารำคาญ เป็นเครื่องหมายแห่งความรู้และคุณสมบัติทั้งปวงที่ได้กล่าว แสดงให้ทราบว่าผู้เป็นเจ้าของเป็นบุคคลที่สามารถในวิชาการ แตกฉานในเหตุผลและการปฏิบัติชอบ ปฏิบัติดี ผู้ฉลาดจึงควรอย่างยิ่งที่จะทำให้สอดคล้องเหมาะแก่เครื่องหมายแห่งความดีนั้นตลอดมาและตลอดไป ถ้าได้ปฏิบัติดีปฏิบัติถูกต้องและครบถ้วนทั้งทางวิชาการและทางจิตใจแล้ว แม้ปริญญาบัตรจะสูญหายวอดวายไปหรือเสื้อครุยจะขาดยุ่ยกระจุยไป ผู้ทรงคุณวุฒิก็ยังมีคุณวุฒิ มีความดีอยู่ครบ ถึงแม้ชีวิตร่างกายจะแตกสลายไปความดีทั้งหลายก็จะยังคงอยู่ ค้ำจุนโลกตลอดกาล..."

บรรณานุกรม

คณิต ณ นคร. **ครูกฎหมาย นักกฎหมาย และหลักวิชาชีพนักกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **คุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย.** กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2550.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร.** พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ., 2551.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **จริยธรรมของนักกฎหมาย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2544.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **นักกฎหมายกับอคติ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2551.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **นักกฎหมายในอุดมคติ.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2545.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **บทบาทของศาลยุติธรรมในสังคม: คำบรรยาย.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร และสถิตย์ เล็งไธสง, ผู้แปล. The good lawyer and the art of law. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร, 2545.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). **ธรรมนูญชีวิต.** พิมพ์ครั้งที่ 137. กรุงเทพฯ: มูลนิธิพุทธธรรม, 2535. ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหา. (2543). **คำพ่อสอน: ประมวลพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย/มูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์, 2543.

ว.วชิรเมธี. **วิชาแรก วิชาชีวิต.** พิมพ์ครั้งที่ 3. นนทบุรี: ปราณ พับลิชชิ่ง, 2556.

หลักวิชาชีพของตุลาการ*

*ศาสตราจารย์พิเศษจรัญ ภักดีธนากุล***

แนวคิดและแนวปฏิบัติของหลักวิชาชีพในวิชาชีพตุลาการ

หลักการใหญ่ของหลักวิชาชีพที่ตุลาการไทยยึดถือมาตลอด คือ จะใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องใช้ให้เกิดความเป็นธรรม โดยมีองค์ประกอบต่างๆ อีกหลายประการเพื่อที่จะทำให้กฎหมายรวมทั้งวิชาชีพทางกฎหมายเป็นวิชาการและวิชาชีพที่ทำประโยชน์ให้กับสังคมและประเทศชาติ รวมทั้งประชาชน ส่วนใหญ่ของสังคมให้ได้มากที่สุด ซึ่งถือเป็นเป้าหมายใหญ่ของวิชาการและวิชาชีพนี้

กฎหมายเป็นสิ่งที่สังคมสร้างขึ้นมา มิใช่มาจากอำนาจใดอำนาจหนึ่ง เมื่อมนุษย์หรือสังคมสร้างกฎหมายขึ้น มิได้มีจุดประสงค์เพื่อทำลายสังคม ทำลายคุณภาพชีวิตของมนุษย์ในสังคม หรือลดทอนคุณค่าทางสังคม แต่มนุษย์สร้างกฎหมายและวิชาชีพทางกฎหมายขึ้นเพื่อให้เกื้อกูลและเป็นประโยชน์แก่สังคมและมวลมนุษย์ในสังคมนั้น

กฎหมายจึงเป็นเพียงเครื่องมือ เป็นอุปกรณ์ เป็นวิธีการ เป็นยานพาหนะที่จะพาเราและพาสังคมไปสู่ความสงบสุขและเจริญก้าวหน้า กฎหมายและวิชาชีพกฎหมายจึงต้องให้ผลผลิตเป็นความถูกต้องและเป็นธรรมแก่สังคม เพื่อที่จะสร้างความสงบสันติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม ด้วยเหตุนี้ จึงมีการตั้งชื่อระบบตุลาการหรือศาลของไทยมาแต่เดิมว่า “ศาลยุติธรรม” (Court of justice) เพื่อให้เห็นว่า ศาลต้องใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความถูกต้องเป็นธรรม

---

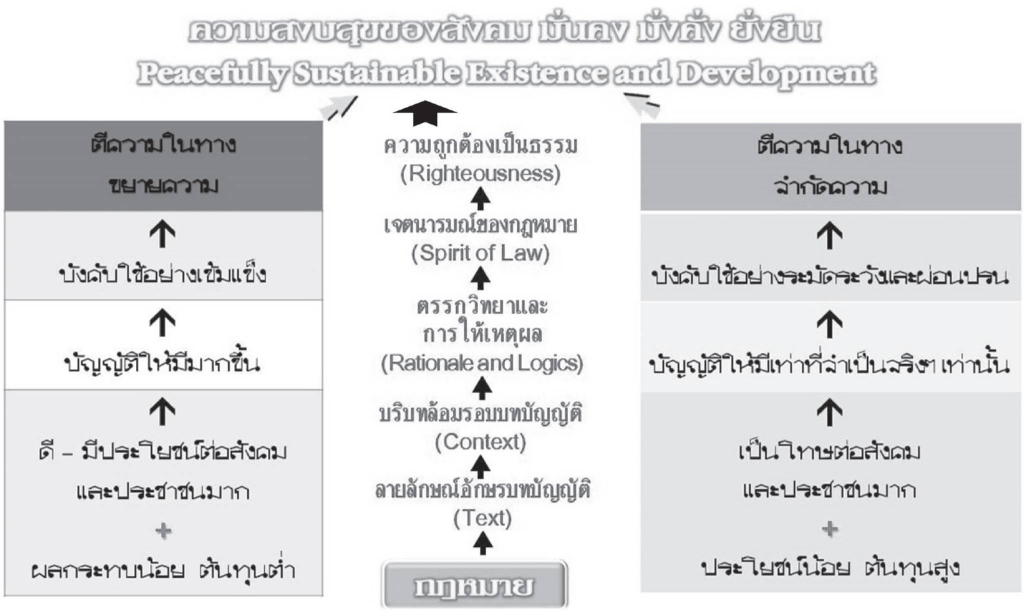
* ปรับปรุงจากคำบรรยายในรายวิชา 1601411 หลักวิชาชีพนักกฎหมาย (Legal Profession)

** ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

แก่สังคมให้จงได้ แม้ว่าจะทำให้คนหรือกลุ่มคนส่วนหนึ่งต้องสูญเสียหรือพ่ายแพ้ก็อาจเป็นประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ได้ สถาบันตุลาการจึงถือเป็นเสาหลักเสาหนึ่งที่ค้ำจุนประเทศชาติ และปกป้องประโยชน์สุขของประชาชนให้ได้ ไม่แตกแยกสามัคคีระหว่างกันเองจนกลายเป็นสงครามกลางเมือง (Civil war) จนเกิดความล่มสลายของประเทศชาติ

เมื่อเป้าหมายใหญ่ของหลักวิชาชีพนี้ คือ ความยุติธรรม จึงเกิดการพิจารณาว่า ความถูกต้องและยุติธรรมอยู่ที่ไหน? ข้อพิจารณาประการแรกได้แก่ การยึดโยงระหว่างความยุติธรรมกับประโยชน์ของประเทศชาติและสันติสุขของประชาชน (National Interest and Happiness of the People) กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า ความยุติธรรม เป็นเงื่อนไขสำคัญของความมั่นคงของชาติและสันติสุขของมหาชนชาวสยามนั่นเอง ดังนั้น การกำหนดทิศทางของระบบกฎหมายและระบบงานยุติธรรมของประเทศจึงต้องสนองตอบต่อพฤติกรรมของประชาชนให้ถูกต้องและจะต้องเชื่อมโยงไปให้ถึงประโยชน์ของประเทศชาติและสันติสุขของประชาชนด้วยเสมอ





ด้วยเหตุนี้ในวิชาการแขนงนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางวิชาชีพของฝ่ายตุลาการนั้น สมควรที่จะเรียกการศึกษาวิชานี้ว่า วิชายุติธรรมศาสตร์ มากเสียกว่า วิชานิติศาสตร์ แต่ถึงแม้จะเรียกชื่อว่านิติศาสตร์ ก็อาจจะทดแทนกันได้ด้วยวิธีการแปลความหมายให้ใกล้เคียงกันกับชื่อยุติธรรมศาสตร์

หลักสุจริต (Principle of good faith)

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักยุติธรรมอีกประการหนึ่ง ได้แก่ หลักสุจริต (Principle of good faith) ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การเสริมสร้างความเข้มแข็งชัดเจนให้สังคมได้ตระหนักรู้ถึงคุณค่าและความสำคัญของ "สุจริตธรรม" ว่ามีต่อหลักยุติธรรมตลอดจนประโยชน์ของประเทศชาติและสันติสุขของประชาชนอย่างไร กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า กฎหมายต้องคุ้มครองและส่งเสริมให้ประชาชนกระทำการโดยสุจริต กีดกัน ยับยั้ง และกดข่มพฤติกรรมฉ้อฉลทุจริต จึงจะเป็นกฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม หรือยุติธรรม

พฤติกรรมการฉ้อฉลทุจริตเป็นรากเหง้าเค้ามูลแห่งปัญหาทุจริตคอรัปชั่น โกงบ้านกินเมือง ฉ้อราษฎร์บังหลวง และการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง รวมทั้งการซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ อันเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศไทยมาช้านาน ทำลายประเทศชาติและทำร้ายประชาชนอย่างรุนแรง รวมทั้งนักกฎหมาย และผู้พิพากษาตุลาการก็ต้องร่วมสูญเสียสิทธิประโยชน์ และพลอยถูกทำร้ายไปด้วย ระบบกฎหมายและระบบงานยุติธรรมจึงต้องให้ความสำคัญแก่การแก้ปัญหานี้เป็นประเด็นหลัก ตั้งแต่การ**นำหลักสุจริตมาใช้บังคับให้เกิดผลจริงจังในทุกสาขากฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นแพ่ง อาญา หรือมหาชน และทุกขั้นตอนของระบบงานยุติธรรม** ทั้งนี้ เพราะหลักสุจริตจะเป็นเครื่องปิดกั้นพฤติกรรมฉ้อฉลทุจริต ผลประโยชน์ทับซ้อน วาระซ่อนเร้นหรือการแสวงประโยชน์โดยมิชอบในทุกรูปแบบ ตั้งแต่ยังอยู่ในระยะแรกเริ่มเล็กๆ น้อยๆ มิให้ขยายตัวกำเริบเสิบสานบานปลายต่อไปได้ทางหนึ่ง

เหนือกฎหมายยังมีกฎแห่งกรรม

กฎหมายเป็นเพียงกฎเกณฑ์เบื้องต้นที่สังคมสร้างขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนให้เป็นไปในทางเจริญและก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่เหนือกฎหมายยังมีกฎแห่งกรรม ในฐานะของผู้พิพากษาตุลาการนั้น นอกจากกฎหมายที่กำกับการใช้การตีความของผู้พิพากษา

แล้ว ยังมีกฎแห่งกรรมที่คอยควบคุมการทำหน้าที่อยู่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ผู้พิพากษาปฏิบัติหน้าที่ใช้และตีความกฎหมายให้เป็นไปโดยปราศจากอคติ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ซื่อสัตย์สุจริต มุ่งหมายให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมในสังคม เพื่อทำให้ประเทศชาติมั่นคง เจริญขึ้น ดังปรากฏในคำสอนของท่านศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ที่ให้ไว้แก่ผู้พิพากษาที่ท่านได้ทำการสอนแทบจะทุกโอกาส ซึ่งอาจเรียกกฎแห่งกรรมนี้อีกอย่างหนึ่งว่า กฎธรรมชาติว่าด้วยการกระทำและผลของการกระทำ (Natural law of action and reaction) หรือภาษาทางพุทธศาสนาเรียกว่า วิบากกรรม (ผลของการกระทำที่ทำไป) หรือในบางศาสนาเรียกว่า ประสงค์ของพระผู้เป็นเจ้า หากนักกฎหมายตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ ก็จะทำให้เกิดความระมัดระวังในการใช้อำนาจหน้าที่ในการใช้กฎหมายและตีความกฎหมายให้มีความสุขุมรอบคอบ เที่ยงตรง และถูกต้องเที่ยงธรรมได้ดีขึ้น แม้จะมีความผิดพลาดไปบ้าง ก็เป็นเพียงเรื่องปกติของมนุษย์ แต่ความผิดพลาดดังกล่าวก็น้อยนักที่จะเกิดขึ้น ทำให้เกิดความแม่นยำในการใช้กฎหมายมากขึ้น เกิดเป็นกุศลกรรม ซึ่งจะทำให้การใช้กฎหมายของผู้ใช้กฎหมายนั้นมีมาตรฐานทางศีลธรรมของสังคมมากขึ้น ไม่ต่ำไปกว่ามาตรฐานทางศีลธรรมอันดีของประชาชน (Good Conscience of the People) อันจะเป็นการทำร้ายทำลายสังคม ซึ่งเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

กฎแห่งกรรมในพระพุทธศาสนามิได้หมายถึง “กรรมเก่า” ในอดีตเพียงอย่างเดียวที่มนุษย์และสัตว์จะต้องรอรับผลโดยไม่อาจจะทำอะไรขึ้นใหม่ได้ แต่กฎแห่งกรรมจะต้องรวมถึง “กรรมใหม่” ที่ได้กระทำในปัจจุบันด้วย ถึงแม้ “กรรมเก่า” จะดีเพียงใด แต่ถ้า “กรรมใหม่” กลับชั่วร้าย เป็นบาปอกุศล เป็นฉ้อฉลทุจริต กรรมใหม่นี้ย่อมจะไปปิดโอกาสมิให้กรรมเก่าที่เคยทำดีไว้ให้ผลในปัจจุบันได้ หรืออย่างน้อยก็จะไปจำกัดตัดรอนกรรมดีในอดีตให้เกิดผลดีได้น้อยลง แต่ถ้า “กรรมใหม่” ก็เป็นไปในบุญกุศลด้วย ก็ย่อมจะช่วยอำนวยผลอุปถัมภ์ค้ำชูให้กรรมดีในอดีตให้ผลได้ดียิ่งขึ้น เร็วขึ้น และตั้งอยู่ได้ยาวนานขึ้น ข้อนี้ฉันใด การให้ผลของ “กรรมชั่วร้ายในอดีต” ก็ฉันนั้น ถ้ากรรมใหม่ชั่วร้ายตามความเคยชินไปด้วย การให้ผลของอกุศลกรรมที่ชั่วร้ายในอดีตก็จะรุนแรงมากขึ้น เร็วขึ้น และคงอยู่ได้ยาวนานขึ้น แต่ถ้าหมั่นกระทำ “กรรมใหม่” ให้เป็นบุญกุศล ละเลิกการกระทำที่ชั่วร้ายผิดกฎหมาย ผิดศีลธรรม ใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ถูกต้องเป็นธรรม กุศลกรรมที่ทำใหม่นี้ย่อมเข้าร่วมเป็นเหตุปัจจัยปิดโอกาสกรรมเก่าที่ชั่วร้ายมิให้แสดงผลในปัจจุบันได้เช่นกัน หรืออย่างน้อยย่อมจะช่วยจำกัดตัดรอนเบียดเบียนการให้ผลของกรรมเก่าที่เลวร้ายลงได้บ้างไม่มากก็น้อย

ถ้าผู้พิพากษาตุลาการและนักกฎหมายรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับทุกองค์กรต่างมีความรู้ความเข้าใจในหลักการพื้นฐานของกฎแห่งกรรมเช่นนี้ ย่อมจะทำให้ปัญหาทุจริตคอรัปชั่น การโกงบ้านกินเมือง ฉ้อราษฎร์บังหลวง และการทุจริตซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่สุดของประเทศ เพราะทำร้ายประเทศชาติและประชาชนอย่างรุนแรงที่สุดตลอดมา จะบรรเทาเบาบาง และลดน้อยถอยลงไปได้แน่ ซึ่งเมื่อประกอบกับการใช้มาตรการทางกฎหมาย และการบริหารจัดการที่ดีด้วยแล้ว มั่นใจได้ว่า ปัญหาดังกล่าวนี้ ย่อมต้องหมดไปได้แน่

ศีลธรรมเป็นรากฐานแห่งกฎหมาย

ถึงแม้จะมีสำนักคิดหนึ่งที่ยืนยันให้แยกกฎหมายออกจากศีลธรรม โดยให้แนวคิดว่ากฎหมายเป็นเรื่องทางโลก ศีลธรรมเป็นเรื่องทางธรรม โดยอ้างเหตุผลต่างๆ มายืนยัน แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวทำให้เกิดกฎหมายที่เลวร้าย แตกต่างหรือตรงข้ามกับเจตนารมณ์ที่สังคมสร้างกฎหมายขึ้นมา อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายที่ทำร้ายสังคม มุ่งแต่จะให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้บัญญัติกฎหมายที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อรวมกับการใช้การตีความของผู้ใช้กฎหมายที่เป็นไปตามแนวความคิดนี้แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายของมหาโจร

เมื่อมีแนวความคิดนี้เกิดขึ้นจึงมีการสร้างคำทางกฎหมายขึ้นมาใหม่ทดแทนคำว่าศีลธรรม โดยใช้คำว่า Good Conscience of the People โดยถือว่าเป็นฐานรากขั้นต่ำของวิชาชีพกฎหมาย โดยท่านศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ได้แปลเป็นภาษากฎหมายไทยว่า “สำนึกในศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ดังนั้น จึงไม่อาจแยกการสร้างการใช้และการตีความกฎหมายกับศีลธรรมออกจากกันได้อีก เพราะรากฐานของลายลักษณ์อักษรอันเป็นข้อความในกฎหมาย คือศีลธรรมที่ประชาชนสร้างขึ้นนั่นเอง อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายและศีลธรรม คือ การตกผลึกทางความคิดของวิชาการและวิชาชีพแขนงนี้ และกล่าวต่อมาพร้อมรายละเอียดต่างๆ ในข้อปลีกย่อย เช่น หลักสามัคคีธรรม หลักจริยธรรมวิชาชีพ เช่น จริยธรรมของวิชาชีพตุลาการ จริยธรรมของวิชาชีพทนายความ จริยธรรมของวิชาชีพพนักงานอัยการ เป็นต้น ตลอดไปจนถึงคุณธรรมทางสังคม เช่น การให้ความเคารพตามสมควรแก่ผู้ที่อาวุโสกว่า ไม่ว่าจะอาวุโสกว่าด้วย วัยวุฒิ คุณวุฒิ หรือชาติวุฒิ ด้วยความนอบน้อมตามสมควร ซึ่งทำให้เกิดมาตรฐานทางพฤติกรรมของบุคคลที่อยู่ต่างฐานะต่างหน้าที่ให้เป็นไปตามฟันเฟืองของสังคม เช่น คุณธรรมทางสังคม (social virtue)

ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ความกตัญญูกตเวทีก็เป็นคุณธรรมของสังคมประเภทหนึ่งที่เห็นเด่นชัดในสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องความกตัญญูต่อบุคคลนั้นจะต้องไม่เกินเลยไปจนมิได้คำนึงถึงสำนึกในศีลธรรมอันดีของประชาชนและจริยธรรมของวิชาชีพประกอบกัน อันเป็นการชั่งน้ำหนักของคุณธรรมทางสังคมที่ผิดรูปแบบความคิดไป เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นรายละเอียดที่ควรจะทำให้ปรากฏเด่นชัดได้ในการทำหน้าที่ด้านต่างๆ ของนักกฎหมายให้เด่นชัดขึ้น

หลักอินทภาษ : การใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากอคติทั้งสี่

สิ่งที่อยู่เบื้องหลังการประกอบวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะวิชาชีพผู้พิพากษา ตุลาการนั้น มีหลักสำคัญอีกประการหนึ่งเรียกว่า**หลักอินทภาษ**[1] ได้แก่ ความปราศจากอคติทั้ง 4 กล่าวคือ ปราศจากความลำเอียงนั่นเอง ซึ่งคำว่า **'อคติ'** แปลว่า ทางดำเนินไปสู่ความเสื่อมและความเลวร้าย ซึ่งความเลวร้ายนี้ในชั้นแรกจะเกิดแก่ผู้อื่นและสังคม แต่ต่อจากนั้นจะส่งผลกลับมาสู่ผู้ใช้อำนาจหน้าที่โดยอคติด้วย ตามหลักการของวิบากกรรม

ฉันทาคติ

เป็นคำสนธิของ **ฉันทะ** (รักใคร่ ชอบใจ พอใจ) กับ **อคติ** รวมความแล้วแปลว่า ความลำเอียงซึ่งผิดเพี้ยนไปจากความถูกต้องเป็นธรรมอันเกิดมาจากความรัก ความพึงพอใจ ราคะ ความโลภในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ตรงกับคำว่า 'ฉันทราคะ' หรือ 'ตัณหา' ซึ่งองค์ธรรมก็คือ 'โลภะเจตสิก' นั่นเอง

'ตัณหา' *คือราคะ คือโลภะเจตสิก*
คือภาวะ ร่านระริก ยิกอยากได้
เข้ายื้อแย่ง แสวงหา มาครอบครอง สนองใจ
ปรารถนา อยู่ร่ำไป ไม่หน่ำใจ ไม่หยุดยั้ง

---

[1] หลักอินทภาษนี้ เป็นหลักทางพุทธศาสนา ที่ปรากฏเป็นจริยธรรม ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาตุลาการในกฎหมายตราสามดวงซึ่งจะต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดให้เป็นไปตามพระธรรมศาสตร์และพระราชศาสตร์ โดยปราศจากอคติธรรม ๔ ประการ ได้แก่ ฉันทาคติ โทสาคติ โมหาคติ ภยาคติ

อย่าหลงว่า ตัณหา สามารถช่วย อำนวยผล
บันดาลดล ให้ตนได้ สิ่งทั้งหลาย ดังใจหวัง
เพราะตัณหา เป็นสาเหตุ แห่งทุกขะ อริยะสัจจัง
พระพุทธองค์ ทรงเปรียบดัง นายช่าง ผู้สร้างเรือน

เพราะตัณหา ก่ออัตตา พาให้อยากเวียนว่าย
ต้องเวียนเกิด เวียนตาย ทุกข์อื่นใด ไหนจะเหมือน
ถูกเผาผลาญ ให้ร่านร้อน ดั่งฟอนไฟ สุมใจเตือน
ต้องแย่งชิง เฉือดเฉือน และก่อเวร ไม่เว้นวาง

เพียงเริ่มอยาก ก็มากเรื่อง ขุ่นเคืองจิต
เฝ้าครุ่นคิด คว้าไขว่ ไปต่างต่าง
ไม่อายชั่ว ไม่กลัวบาป หยาบกระด้าง
ทำทุกอย่าง หวังให้ได้ ดั่งใจปอง

ครั้นไม่ได้ ดังใจหมาย ก็หมองหม่น
กลายเป็นคน ก้าวร้าว จิตเศร้าหมอง
โศกกำสรวล ครวญคร่ำ น้ำตานอง
ทำไมต้อง เป็นเรา ไม่เข้าใจ

แม้เมื่อได้ ดังใจหวัง ก็ยังแย่
สุขเพียงแค่ ชั่วยาม แล้วลามไหม้
เหมือนหมอกหนา เพลาสาย พลันหายไป
จิตหวั่นไหว ใจรันทด ยามหมดบุญ

ต่อเมื่อละ ปรารถนา ตัณหาได้
ไม่อยากเด่น ไม่อยากใหญ่ ไม่เคืองขุ่น
ไม่มุ่งมาด วาดหวัง ทั้งบาป–บุญ
จึงหมดวุ่น หมดเวียนว่าย หมดภัยเวร

โทสาคติ

เป็นคำสนธิของ **โทสะ** (ความโกรธ) กับ **อคติ** แปลว่า ความลำเอียงซึ่งผิดเพี้ยนไปจากความถูกต้องเป็นธรรมอันเกิดจากความโกรธ ความแค้น ความเกลียดชัง หรือความไม่พอใจ

ความโกรธ มีโทษมาก หลากหลาย
แต่โกรธตอบ เป็นอันตราย ร้ายยิ่งกว่า
โกรธของเขา เราว่าบาป หยาบช้า
โกรธตอบเขา เราเลวกว่า น่าละอาย

ภยาคติ

เป็นคำสนธิของ **ภัย** หรือ **ภยะ** (ภัยพิบัติ) กับ **อคติ** แปลว่า ความลำเอียงซึ่งผิดเพี้ยนไปจากความถูกต้องเป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความกลัวภัยที่เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ของตน เช่น ความกลัวว่าถ้าทำการไปตามที่ถูกต้องเป็นธรรมแล้วจะเกิดภัยพิบัติแก่ตน หรือทำให้ตนไม่เกิดความเจริญก้าวหน้า หรือกลัวว่าจะไม่ได้สิ่งที่อยากได้ เป็นต้น อคติข้อนี้จึงเป็นอคติที่มีรากฐานมาจากโทสาคติหรือฉันทาคติอีกทอดหนึ่งนั่นเอง

โมหาคติ

เป็นคำสนธิของ **โมหะ** (ความไม่รู้ หรือหลงผิด) กับ **อคติ** แปลว่า ความลำเอียงซึ่งผิดเพี้ยนไปจากความถูกต้องเป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความไม่รู้ หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือถึงกับรู้ผิดความจริงไปเลย อคติ ข้อนี้มีรากฐานอยู่ที่อวิชชาซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งอคติข้ออื่นๆ อยู่ด้วย

'อวิชชา' *คือภาวะ ที่มืดบอด*
มีเรือนยอด เป็นความเขลา ปกคลุมไว้
ไม่รับรู้ ดี–ชั่ว เพราะมัวเมา ไม่เข้าใจ
คิด–พูด–ทำ ดำเนินไป ไร้จุดหมาย ไร้ทิศทาง

ความไม่รู้ นำไปสู่ ความรู้ผิด
หลงคบพาล เป็นมิตร เกิดทิฏฐิไปต่างๆ
ไม่อายชั่ว ไม่กลัวบาป หยาบกระด้าง
ทำทุกอย่าง อ้างอำนาจ อำเภอใจ

อวิชชา เป็นสาเหตุ แห่งตัณหา
เพราะไม่รู้ จึงปรารถนา และหลงใหล
ว่าเที่ยงแท้ เป็นสุขแน่ ไม่ผันแปรเปลี่ยนไป
จึงมักมาก อยากได้ มาครอบครอง เป็นของตน

เมื่อไม่ได้ ดังใจหมาย ก็เคืองขัด
โทมนัส ขัดข้อง จิตหมองหม่น
เกิดโทสา พยาบาท อาฆาตคน
หลงทำบาป อกุศล พาตนสู่อบาย

อวิชชา ตัณหา อุปาทาน
ก่อวัฏฏะ สงสาร พาสัตว์ให้เวียนว่าย
กิเลส–กรรม–วิบาก พาเวียนเกิด เวียนตาย
ทุกข์ทั้งหลายเกิดได้ เพราะปัจจัย คือ ***'อวิชชา'***

คำสอนของหลักอินทภาษนี้ ทำให้เกิดความคิดของวิชาชีพผู้พิพากษาตุลาการว่า เท้าของผู้พิพากษาข้างหนึ่งอยู่ฟากสวรรค์ ส่วนเท้าอีกข้างหนึ่งของผู้พิพากษานั้นจะอยู่ในนรก หากว่าทำผิดพลาดก็จะถูกดึงลงนรก ซึ่งสอดคล้องกับหลักในทางพุทธศาสนาที่ว่า ทำกรรมดีย่อมเกิดผลดี ทำกรรมชั่ว ผลคือชั่ว หรือหลักใหญ่ คือ ความชั่วร้ายมักมีผลที่เจ็บปวดเสมอ ดังนั้นแล้วจึงได้มีหลักการใหญ่ว่า อคติ 4 ย่อมเกิดจากกิเลส 4 ชนิด คือ ฉันทา โทสา ภยา โมหา ซึ่งอยู่ในจิตใจของผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีในขณะนั้น และเป็นกฎแห่งกรรมของตัวผู้พิพากษาท่านนั้นสามารถเกิดขึ้นได้เสมอเป็นบางครั้งบางคราว การฝึกฝนอบรมจิต และควบคุมด้วยตัวเอง ลด ละ หลุดพ้นจากอคติทั้ง 4 ได้นั้น สามารถเกิดขึ้นและปฏิบัติได้ด้วยตัวของผู้นั้นเอง แต่ต้องใช้เวลาค่อนข้างยาวนาน เพื่อจิตใจนั้นนิ่งสนิทราวกับสายลมที่ไม่พัดพลิ้วไหว หนักแน่นเหมือน

ผืนแผ่นดินหรือภูเขาหิน เมื่อฝึกจิตได้เช่นนั้นแล้ว ก็สามารถควบคุมอคติทั้ง 4 มิให้เกิดขึ้น และที่เกิดขึ้น แล้วให้ดับไปได้ด้วยตนเอง ก่อให้เกิดความยุติธรรม ดังที่ท่านศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ให้แนวทางไว้ว่า ให้หมั่น**วางยินดีไว้เบื้องซ้าย วางยินร้ายไว้เบื้องขวา ประคองจิตให้เป็นอุเบกขา สงบอยู่ด้วยสุญญตาวิหารธรรม**

'สุญญตา' มิใช่ว่า จะว่างเปล่า
อย่าหลงเข้าใจผิด คิดว่า ขาดสูญ
เพราะยังมี ปรมัตถธรรม เป็นเค้ามูล
ช่วยเกื้อกูล อบรม บ่มปัญญา

'สุญญตา' คือว่างจาก อัตตา ตัวตน
ว่างจากสัตว์ บุคคล พ้นกังขา
เพิกสมมุติ บัญญัติ เห็นปรมัตถ์ ถนัดตา
คือรูป–นาม คือขันธ์ห้า และภาวะพระนิพพาน

รูปและนามปรมัตถ์ ล้วนวิบัติ อยู่เป็นนิจ
แต่สืบต่อ ก่อนิมิต ให้ยึดติด ไม่คิดผ่าน
จึงลุ่มหลง พะวงคิด ติดข้อง ต้องการ
เกิดตัณหา อุปาทาน เผาผลาญใจ

เพราะหลงรูป หลงนาม ว่าเที่ยงแท้
คงมั่น ไม่ผันแปร เปลี่ยนไปไหน
จึงหลงเห็น เป็นอัตตา ตัวกู อยู่ร่ำไป
ถูกความทุกข์รุกไล่ เผาผลาญใจ ไม่สร่างซา

ต่อเมื่อรู้ สัจจธรรม ของนาม–รูป
ว่าลอยเลื่อน เหมือนควันธูป และปุยเมฆ บนฟากฟ้า
เห็นไตรลักษณ์ อนิจจัง ทุกขัง อนัตตา
เพิกรูป–นาม และขันธ์ห้า มีสุญญตา เป็นอารมณ์
เพิกรูป–นาม และขันธ์ห้า เห็นอริยะ สัจจธรรม

บริสุทธิ์ ยุติธรรม

บริสุทธิ์ยุติธรรมในที่นี้มี 4 ต้อง คือ **หนึ่ง**ต้องมิใช่ผู้กระทำความผิดเสียเอง **สอง**ต้องไม่ทำร้าย ไม่คดโกง ไม่เบียดเบียน **สาม**ต้องซื่อสัตย์ มั่นคง ไม่แปรเปลี่ยน และ**สี่**ต้องไม่ผิดเพี้ยนจากอุดมการณ์

มีคำกล่าวของศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ที่ได้อธิบายเกี่ยวกับความบริสุทธิ์และความยุติธรรมไว้ มีใจความว่า ต้องมั่นคงในความซื่อสัตย์สุจริต ใช้สติปัญญาความรู้ความสามารถอย่างสงบ เพื่อให้เกิดความยุติธรรม กล่าวโดยสรุปก็คือ ในเบื้องต้นต้องบริสุทธิ์ โดยวิธีการต้องบริสุทธิ์ ทำให้ไปยังเป้าหมายปลายทางคือยุติธรรม จึงมีคำถามที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะยุติธรรม อะไรคือเป้าหมาย ก็กล่าวต่อไปได้ว่า

จงมุ่งมั่น สรรค์สร้าง ยุติธรรม
ทรงปัญญา สามารถล้ำ และกล้าหาญ
ถือความถูกต้อง ชอบธรรม เป็นอุดมการณ์
มุ่งสร้างสาน ประโยชน์สุข แก่ปวงชน

หรืออาจกล่าวอีกสำนวนหนึ่งก็ได้ ดังนี้

“กฎหมายนั้น มนุษย์สร้าง เพื่อปูทาง สู่จุดหมาย
ทางสายนี้ ดีหรือร้าย ดูที่ปลาย ท้ายสุดทาง
แม้จุดหมาย ทางสายนี้ จะดีแน่
แต่มากแท้ อุปสรรค ข้อขัดขวาง
ทั้งคดเคี้ยว ขรุขระ ระหว่างกลาง
ต้องช่วยถาง ถากให้เรียบ และปลอดภัย
ทั้งต้องเป็น เส้นทาง ที่บริสุทธิ์
นำไปสู่ ยุติธรรม อันสดใส
บำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่ชาวไทย
ทำประโยชน์ ลดโทษภัย ให้สังคม”

No Fear No Favour

เป็นหลักคำสอนให้แก่ผู้พิพากษาของศาลอังกฤษ ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของคำสอนให้ปราศจากอคติของไทยเรานั่นเอง ส่วนคำสอนของศาลญี่ปุ่นก็มีคำสอนที่ว่าความรอบรู้ (Wisdom) กล้าหาญ (Courage) และความเมตตากรุณา (Benevolence) หากพิจารณาตามหลักอคติ 4 ที่ว่า ไม่โง่ ไม่โกง ไม่โกรธ และไม่กลัว ของไทยประกอบก็จะเห็นได้ว่า ถือเป็นหลักใหญ่ของจริยธรรมของวิชาชีพนี้ทั่วโลก แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีคดีความขึ้นสู่ศาลไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้ผู้พิพากษาเกิดภาระหน้าที่มหาศาล บางกรณีจึงอาจมีข้อผิดพลาดหรือสับสนหลงผิดไปบ้าง ซึ่งก็ไม่อาจปล่อยปละละเลยให้ขยายตัวมากขึ้น จำเป็นต้องคิดหาวิธีการป้องกันและแก้ไขกันต่อไป

สิทธิผู้เสียหายในคดีอาญา

*ศาสตราจารย์ณรงค์ ใจหาญ**

บทคัดย่อ

บทความนี้มีความประสงค์นำเสนอแนวคิด หลักมาตรฐานสากล กฎหมายต่างประเทศ เช่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ที่กำหนดสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะมีส่วนร่วม ได้รับการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินคดี ได้รับการชดเชยเยียวยา และคุ้มครองสวัสดิภาพ การได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม การได้รับความช่วยเหลือทางด้านกฎหมาย รวมถึงการป้องกันการถูกประทุษร้ายซ้ำ รวมถึงกลไกที่คุ้มครองที่มีการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งมีข้อเสนอว่าควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิของ ผู้เสียหายและการมีศูนย์คุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาที่เป็นระบบเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาอย่างทั่วถึง และมีกองทุนคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาซึ่งแหล่งเงินทุนมีที่มาจากจากค่าปรับและการริบทรัพย์จากผู้กระทำความผิด

คำสำคัญ: สิทธิผู้เสียหาย ความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย ศูนย์คุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญา กองทุนคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา

Abstract

This article aims to present the notion, international standard, foreign domestic laws, e.g. Germany, U.S.A., Japan, providing the victims of crime rights:

---

* นิติศาสตรบัณฑิต (ธรรมศาสตร์), นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญา) (ธรรมศาสตร์), เนติบัณฑิตไทย, LL.M. in Law, Economy and Society, University of Kent, Canterbury, UK., ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

right to participate in criminal proceedings, rights to be informed about their cases in each stages, rights to claim compensation in criminal proceeding and to be protected for social service, rights to be treated in appropriate way and prevent of secondary and repeat victimization. It is includes legal measures to protection victims in terms of cooperation between public and private sectors. This article proposes the new law of protection crime victim rights and victim support services system in order to providing victims justices in criminal process for all and establish the crime victim fund whereby offenders paid fines and property had been confiscation to the fund.

Keywords: crime victim rights, justice for crime victims, crime victim support services, crime victim fund

บทนำ

การดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันเป็นภาระของรัฐที่จะแสวงหาผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ดังนั้นจึงมีหลักเกณฑ์ที่รัดกุมเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมหรือศาลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพ อันเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับการสอบสวนพิจารณา พิพากษา รวมถึงการบังคับโทษอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นผลของการพัฒนาแนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญามาไม่น้อยกว่าสามศตวรรษ ตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกกล่าวหาในคดีอาญา และมีหลักประกันในการต่อสู้คดี การมีส่วนในการนำเสนอพยานหลักฐาน ซักค้านพยานที่มาปรักปรำตน ในขณะเดียวกันได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์และไม่ถูกปฏิบัติเยี่ยงผู้กระทำความผิดหรือไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพหรือถูกทรมาน ทารุณโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม จากกระบวนการดำเนินคดีอาญา เพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพหรือพยานหลักฐานจากตัวผู้ถูกกล่าวหา[1] เหตุที่มีหลักประกันแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องโทษในคดีอาญาหลายประการนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะ

---

[1] See John H. Langbein, **The Origins of Adversary Criminal Trial,** (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 255-338.

ว่า บุคคลเหล่านี้ต้องได้รับความเสียหายหากเกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบจากเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ในขณะที่ผู้เสียหายในคดีอาญาซึ่งเดิมเป็นผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลและนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล หรือดำเนินการต่อผู้ที่มาละเมิดสิทธิของตนด้วยตนเองในลักษณะตาต่อตา ฟันต่อฟัน จนกระทั่งเกิดปัญหาลุกลามไม่รู้จบ รัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาแทนผู้เสียหายหรือสังคมทั้งหมด ผู้เสียหายจึงมีบทบาทน้อยลงโดยเป็นเพียงผู้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานและเข้ามาให้การเป็นพยานในศาลเท่านั้น ส่วนขั้นตอนในการดำเนินคดีและการกำหนดโทษเป็นภาระของเจ้าพนักงานและศาลซึ่งกระทำในนามของรัฐ ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายที่มีการประสานความสมดุลระหว่างการควบคุมอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะหลักประกันสิทธิและเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา[2]

อย่างไรก็ตาม ในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา เริ่มมีการทบทวนแนวคิดของการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญามากขึ้น และให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการเยียวยาสิทธิที่สูญเสียจากการกระทำความผิดอาญา การมีส่วนร่วมในการดำเนินคดี การได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ได้รับทราบความคืบหน้าในการดำเนินคดี รวมถึงการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐด้านกฎหมาย[3] ทั้งนี้ เพราะผู้เสียหายได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของผู้กระทำความผิด เขาจึงควรมีส่วนร่วม ติดตาม และได้รับการเยียวยาในกระบวนการดำเนินคดีอาญาควบคู่ไปกับการดำเนินคดีของรัฐด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีหลายประเทศที่พัฒนาสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาให้มีบทบาทที่จะเข้าร่วมในกระบวนพิจารณาคดีอาญา รวมถึงการได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมและการเยียวยาจากจำเลยหรือจากรัฐมากขึ้น

ในบทความนี้จึงขอนำเสนอแนวคิดในเรื่องหลักประกันสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาซึ่งเป็นหลักสากลและหลักเกณฑ์การให้ความคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทย เพื่อจะนำไปสู่ข้อวิเคราะห์ว่าประเทศไทยควรมีการพัฒนาสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาเป็นไปในแนวทางใด เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามมาตรฐานสากล

---

[2] โปรดดูเพิ่มเติมความแตกต่างระหว่าง Crime control model และ Due process model ใน Herbert L. Packer, **The Limits of Criminal sanction,** (Stanford: Stanford University Press, 1968), pp. 158-163.

[3] see Andrew Karmen, **Crime Victims: An Introduction to Victimology,** 4 eds. (Wardsworth: Thamson Learning, 2001) pp. 2-7, 308-344. และดูสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต และคณะ) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา. เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม 2550, หน้า 20-21.

1. **แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา**
2. **กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาของต่างประเทศ**
3. **กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาของไทย**

1. แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเน้นการค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและแก้ไขบำบัดผู้กระทำความผิดให้กลับสู่สังคมได้โดยเร็วและไม่กลับมากระทำความผิดซ้ำ ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงมุ่งไปที่ตัวผู้ถูกกล่าวหา และกระบวนการกำกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ศาลที่จะจำกัดเสรีภาพของประชาชนหรือผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาอย่างจำกัด แต่ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ ได้ใช้หลักในการดำเนินคดีอาญาตามระบบ Crime control หรือ Due process อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงประเด็นที่ว่าผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญามีส่วนร่วมหรือได้รับการคุ้มครองเยียวยาในการดำเนินคดีอาญาหรือไม่เพียงใด อาจกล่าวได้ว่า ผู้เสียหายในคดีอาญาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการของกระบวนการยุติธรรมเป็นเพียงผู้มีส่วนร่วมในการให้ข้อเท็จจริงหรือนำเสนอพยานหลักฐานเป็นหลัก แต่ไม่มีบทบาทที่จะมีส่วนดำเนินกระบวนพิจารณา และในอดีต ผู้เสียหายในคดีอาญาต้องเรียกร้องสิทธิทางแพ่งเป็นคดีต่างหาก ซึ่งแยกจากการดำเนินคดีอาญา

แนวคิดที่จะคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา ในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยมีแนวคิดที่จะให้ผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญามีส่วนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ได้รับการเยียวยา และช่วยเหลือทางกฎหมาย เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการชดใช้สิทธิต่างๆ ที่เสียไปแทนที่จะต้องไปดำเนินคดีด้วยตนเอง ดังนั้น การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงต้องมีมาตรการที่สมดุลควบคู่กันไประหว่างสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา และสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา

แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในคดีอาญา ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในระบบกล่าวหาดั้งเดิม ละเลยสิทธิของผู้เสียหายในประเด็นสำคัญสามประการ คือ **ประการแรก** ไม่ได้ตระหนักถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับจากการกระทำความผิด **ประการที่สอง** ไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายเข้าไปมีบทบาทในการร่วมในกระบวนการดำเนินคดีอาญา เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญา เช่น ในระบบของยุโรปที่ให้เอกชนฟ้องคดีได้ในบางฐานความผิด และ**ประการที่สาม** ไม่ได้ให้การชดเชยความเสียหาย

แก่ผู้เสียหาย ด้วยเหตุนี้ เพื่อเป็นการให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาและผู้เสียหายในคดีอาญา ผู้เสียหายควรได้รับหลักประกันสิทธิในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เสียหายที่เป็นเด็ก สตรี ผู้พิการทางจิต ผู้ด้อยโอกาสหรือเป็นผู้ยากไร้ เป็นต้น

ดังนั้น หลักการสำคัญที่ผู้เสียหายควรได้รับในการดำเนินคดีอาญา คือ การได้รับการเยียวยาหรือปฏิบัติที่เหมาะสมในฐานะมนุษย์ที่ได้รับความเสียหาย ตั้งแต่ได้รับความเสียหาย ไม่ใช่เพียงแต่การได้รับค่าสินไหมทดแทนจากคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเท่านั้น เพราะผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางด้านร่างกายหรือจิตใจ และอาจถูกข่มขู่ หรือประทุษร้ายซ้ำจากผู้กระทำความผิด กระบวนการดำเนินคดีอาญาควรให้การเยียวยาผู้เสียหายทั้งด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึงการป้องกันการประทุษร้ายซ้ำ ส่วนในการมีส่วนร่วมหรือการได้รับข้อมูลของการดำเนินคดี ผู้เสียหายจะไม่ได้รับโอกาสในการฟ้องคดีหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดโทษ เพราะเป็นเรื่องของพนักงานอัยการหรือศาลเป็นผู้พิจารณา ด้วยเหตุนี้ การเปิดให้ผู้เสียหายฟ้องคดี อุทธรณ์ หรือนำเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดโทษของจำเลย ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ควรเป็นสิทธิของผู้เสียหายรวมถึงการแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินคดีแก่จำเลย หรือการที่จำเลยได้รับการปล่อยชั่วคราวหรือพ้นโทษ ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายได้รับทราบถึงการดำเนินคดีที่ตนเสียหาย นอกจากนี้ การที่ผู้เสียหายเป็นผู้ที่ต้องเบิกความ อาจถูกซักค้านจากทนายความฝ่ายจำเลย การได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมกับลักษณะพยาน เช่น พยานเด็ก พยานในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือพยานที่ต้องเบิกความในคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพล ย่อมต้องมีมาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยของพยานเป็นการเฉพาะ หลักการเหล่านี้จึงได้รับการพัฒนาในกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาทั้งในระดับสากลและกฎหมายแต่ละประเทศด้วย

มาตรฐานสากลของสหประชาชาติ มีการกำหนดหลักประกันสิทธิของผู้เสียหาย ตาม the United Nations Principles and Guidelines on Access to legal aid in criminal justice systems ซึ่งเป็นกลไกที่จะพัฒนาให้ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือในคดีอาญา โดยรัฐต้องจัดให้มีการช่วยเหลือแก่ผู้เสียหาย ในการให้คำปรึกษา การช่วยเหลือ การเยียวยาและจัดสวัสดิการให้เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหาย ตลอดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในลักษณะที่เป็นการป้องกันการถูกประทุษร้ายซ้ำ และการตกเป็นเหยื่อซ้ำจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งมาตรการเหล่านี้ประกอบด้วยการให้ความคุ้มครองผู้เสียหาย

ที่เป็นเด็กเป็นกรณีพิเศษ สิทธิที่จะได้รับคำปรึกษากฎหมายในด้านการเรียกร้องค่าเสียหาย สิทธิที่จะได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิของตนทันที ณ สถานีตำรวจ รวมถึงการขอความช่วยเหลือเพื่อรักษาการบาดเจ็บทั้งกายและใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางด้านแพทย์ จิตแพทย์ หรือสวัสดิการต่างๆ อีกทั้งช่องทางที่จะร้องขอใช้สิทธิดังกล่าว สิทธิที่จะได้แสดงความคิดเห็นในแต่ละขั้นตอนของกระบวนพิจารณาที่มีผลกระทบต่อผู้เสียหาย และเพื่อประโยชน์ของความยุติธรรม และการช่วยเหลือผู้เสียหายนี้จะเป็นความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ประกอบวิชาชีพ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และอาสาสมัคร[4]

แนวคิดของประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำตามแนวทางของสหประชาชาติ ในการกำหนดสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะได้รับการช่วยเหลือ และคุ้มครองในคดีอาญา Directive 2012/29/ EU of Parliament and of the Council of 25 October 2012 ซึ่งเน้นสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย และผู้เสียหายได้รับการเยียวยา โดยถือว่าเป็นกรณีที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมในกระบวนพิจารณาคดีอาญา ทั้งนี้ ประเทศในสหภาพยุโรปจะต้องกำหนดให้สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานช่วยเหลืออย่างเป็นความลับ เพื่อความปลอดภัยแก่ผู้เสียหายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และเจ้าพนักงานจะต้องปฏิบัติงานบนพื้นฐานของประโยชน์ของผู้เสียหายในเวลาที่เหมาะสม รวมทั้งสมาชิกในครอบครัวของผู้เสียหายควรได้รับการคุ้มครองจากหน่วยงานช่วยเหลือหากได้รับผลกระทบหรือเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาด้วย หน่วยงานให้บริการนี้ เป็นการประสานงานผสมผสานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ผู้เชี่ยวชาญ และอาสาสมัคร[5]

2. กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาของต่างประเทศ

2.1 กฎหมายเยอรมัน

ผู้เสียหายในคดีอาญา มีสิทธิหลักอยู่สามประการ ดังนี้

---

[4] see FRA European Union Agency For Fundamental Rights, **Victims of Crime in the EU: the extent and nature support for victims,** (Luxembourg: Publications office of the European Union, 2014), p. 24.

[5] Ibid, pp. 30-38.

(1) สิทธิในการมีส่วนร่วมในคดี ได้แก่

(1.1) การเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการในบางคดี เช่น ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดต่อชีวิตและร่างกาย ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขัง หรือความผิดฐาน stalking ตามมาตรา 395 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาเยอรมัน และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะเข้าร่วม สิทธิในการเข้าร่วมเป็นโจทก์จะตกแก่บุตร บิดามารดา คู่สมรส หรือคู่ชีวิต ที่ถูกฆ่าตายเพราะการกระทำความผิดนั้น

(1.2) ฟ้องคดีเอง ตามมาตรา 374 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน โดยผู้เสียหายสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเอง โดยไม่ต้องผ่านพนักงานอัยการ ได้แก่ ความผิดฐานบุกรุก ความผิดฐานดูหมิ่น ความผิดที่ละเมิดต่อ privacy of correspondence ตามมาตรา 22 ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ความผิดฐาน stalking หรือข่มขู่

(1.3) การชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งในกฎหมายเยอรมันผู้เสียหายมีสิทธิเลือกที่จะฟ้องเป็นคดีแพ่งแยกต่างหาก หรือยื่นฟ้องมาในคำฟ้องอาญา และขอให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย รวมถึงการขอให้ศาลสั่งให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วย

(1.4) การมีส่วนร่วมในการกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ในรูปแบบการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด (Victim-offender mediation) ซึ่งสามารถกระทำได้ทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 155 a แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน

(2) สิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับทราบความคืบหน้าในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับทราบว่าได้มีการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีแก่จำเลยหรือไม่ ได้รับแจ้งเกี่ยวกับความคืบหน้าของการดำเนินคดี หรือการที่จำเลยต้องรับโทษ รวมถึงการปล่อยตัว สิทธิที่จะได้รับทราบประวัติผู้กระทำความผิด โดยกระทำผ่านทนายความ และผู้เสียหายมีสิทธิได้รับการแจ้งสิทธิที่ตนมีอยู่ด้วย

(3) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเยียวยา แยกออกได้ดังนี้

(3.1) ได้รับการช่วยเหลือจากทนายความตลอดกระบวนพิจารณา

(3.2) ได้รับทนายความจากรัฐในคดีที่ร้ายแรง

(3.3) ได้รับการป้องกันมิให้ถูกประทุษร้ายซ้ำ ได้แก่ ป้องกันไม่ให้สาธารณชนรับรู้ ป้องกันไม่ให้จำเลยกระทำความผิดซ้ำ สอบปากคำโดยทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือการบันทึกการให้การด้วย VCD

(3.4) การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ซึ่งแยกออกได้เป็นสองกรณีคือ ค่าเสียหายด้านจิตใจ กับความเสียหายทางกายภาพ แต่ไม่เกินสามสิบปี นอกจากนี้ศาลยังมีอำนาจสั่งเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย เช่น ห้ามเข้ามาในเคหสถาน เยี่ยมบ้านผู้เสียหาย ติดต่อกับผู้เสียหายทางโทรศัพท์

สำหรับการเยียวความเสียหาย การได้รับค่ารักษาพยาบาล และความเสียหายที่เกิดแก่ร่างกายหรือจิตใจ และได้รับความช่วยเหลือเยียวยาโดยฉุกเฉิน ซึ่งในอดีตนั้น กฎหมายให้การช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญา ทั้งในคดีอาญา คดีแพ่งและกองทุนเยียวยาผู้เสียหายตาม The Victim Compensation Act

2.2 กฎหมายสหรัฐอเมริกา

กฎหมายของสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาไว้ใน Crime Victims' Rights Act 18 U.S.A. section 3771 กำหนดสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา ดังนี้

(1) สิทธิได้รับการปกป้องจากการประทุษร้ายจากผู้ถูกกล่าวหา

(2) สิทธิได้รับการแจ้งให้ทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินคดีอาญา ในขั้นตอนของการพิจารณา กระบวนการพักการลงโทษ และการปล่อยผู้กระทำความผิด ในเวลาที่สมควรและรวดเร็ว

(3) สิทธิจะไม่ถูกห้ามมิให้เข้าร่วมฟังการพิจารณา เว้นแต่ศาลจะเห็นว่าผู้เสียหายจะให้การที่ไม่เป็นอิสระหากได้รับฟังพยานหลักฐานที่จะเข้ามาเบิกความก่อนหน้าตน

(4) สิทธิที่จะให้การในกระบวนพิจารณาต่อศาล ในเรื่องที่เกี่ยวกับการปล่อย การรับสารภาพการลงโทษ และการพักการลงโทษ

(5) มีสิทธิเข้าร่วมกับคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

(6) สิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติ

(7) สิทธิได้รับการพิจารณาคดีโดยรวดเร็ว

(8) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมโดยให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีและความเป็นส่วนตัวของผู้เสียหาย

สิทธิตามที่กำหนดข้างต้น ศาลจะเป็นผู้คุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่จะได้รับตามที่กำหนดไว้ทั้งแปดประการ และต้องแจ้งให้ผู้เสียหายได้ทราบถึงสิทธินั้นด้วย การจำกัดสิทธิของผู้เสียหายต้องบันทึกเหตุผลด้วย (มาตรา 3771 b)

ส่วนใน c) กำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐ และพนักงานในกระทรวงยุติธรรม หรือกระทรวงอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดีอาญา จะต้องดำเนินการให้การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายตามที่กำหนดไว้ใน a) นั้น และแจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงสิทธิของตน

พนักงานอัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงสิทธิตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 3771 a)

อย่างไรก็ดี หากการแจ้งแก่ผู้เสียหายจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้อื่นก็อาจระงับได้

นิยามของ ผู้เสียหาย กำหนดไว้ใน มาตรา 3771 e) หมายความว่า ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาของสหรัฐอเมริกา หรือใน District of Columbia ในกรณีที่ผู้เสียหายมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี หรือมีความบกพร่องทางจิตใจ หรือร่างกายพิการ หรือถึงแก่ความตาย ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือสมาชิกในครอบครัว หรือบุคคลที่ศาลแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนผู้เสียหาย จะมีสิทธิเช่นเดียวกับผู้เสียหายตามที่กำหนดใน a)

ในสหรัฐอเมริกา มีกองทุนผู้เสียหายในคดีอาญา Crime Victim Fund ซึ่งจัดตั้งโดย Victims of Crime Act of 1984 ซึ่งเป็นกองทุนระดับชาติที่จัดตั้งขึ้นเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายทั่วประเทศ กองทุนผู้เสียหายได้มาจากค่าปรับในคดีอาญา ค่าปรับตามสัญญาประกัน และการริบทรัพย์ที่ได้มาจากผู้กระทำความผิด ไม่ได้มาจากภาษีของประชาชน

2.3 กฎหมายญี่ปุ่น

กฎหมายญี่ปุ่น กำหนดกลไกในการช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญาไว้อย่างเป็นระบบประเทศหนึ่ง โดยให้ความคุ้มครอง เยียวยา ตลอดจนให้ผู้เสียหายได้รับรู้ความคืบหน้าในการดำเนินคดี รวมถึงมีวิธีการช่วยเหลือในลักษณะการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร และญาติของผู้เสียหายที่มาเป็นอาสาสมัครร่วมช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายรายอื่นๆ

การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายของญี่ปุ่นเป็นไปตามหลักสากล และมีหน่วยงานของรัฐร่วมกับเอกชนในการเป็นศูนย์ช่วยเหลือผู้เสียหาย (Victim support services) ดังนี้[6]

---

[6] See Ministry of Justice, Public Prosecutors Office, “ For Victims of Crime”, March 2016, available in Ministry of Justice Website, http://www.moj.go.jp/English/26/11/2016, pp. 27-28.

(1) สิทธิในการมีส่วนร่วมในคดีอาญา ได้แก่ ในขั้นตอนที่การสอบสวนเสร็จ ก่อนที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี จะคำนึงถึงความรู้สึกของผู้เสียหาย การที่ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ความร้ายแรงของการกระทำความผิด ความสำนึกผิด และประวัติการกระทำความผิด ประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ในชั้นการพิจารณาคดี ผู้เสียหายและญาติที่เกี่ยวข้องมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาด้วย ในคดีที่ผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตาย หรือได้รับผลกระทบทางด้านร่างกายหรือจิตใจอย่างร้ายแรง

สำหรับการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายในระหว่างกระบวนพิจารณาของศาลนั้น ผู้เสียหายมีสิทธิเข้าร่วมในห้องพิจารณา และนั่งอยู่ข้างๆ พนักงานอัยการ รวมถึงได้รับคำอธิบายหากมีคำถามเกี่ยวกับการนำสืบพยานฝ่ายโจทก์ การแถลงปิดคดี และข้อเสนอในการลงโทษต่อศาล สามารถถามพยานในความน่าเชื่อของพยาน ถามจำเลยในกรณีที่จะเสนอความเห็น และเมื่อสืบพยานเสร็จ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะนำเสนอความเห็นต่อศาลในเรื่องการกำหนดโทษและการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ การให้ความเห็นของผู้เสียหาย หรือครอบครัวของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการที่ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญา มีสิทธิร้องขอต่อศาลทั้งในกระบวนพิจารณา และหลังจากกระบวนพิจารณา เพื่อจะอธิบายความรู้สึกอันเกิดจากผลกระทบต่อการกระทำความผิด

ในการมีส่วนร่วมของผู้เสียหายนั้น ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งทนายความจากรัฐ หากไม่มีเงินพอจ้างทนายความ หากเขามีรายได้น้อยกว่า 2,000,000 เยนต่อปี และสามารถได้รับค่าเดินทางเพื่อไปร่วม ในการพิจารณาด้วย แต่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้เสียหายนี้จะต้องยื่นขอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เสร็จกระบวนพิจารณา[7]

(2) การได้รับแจ้งข้อมูลความคืบหน้าของการดำเนินคดี ตำรวจและหน่วยงานที่ให้การช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญาจะเป็นผู้แจ้งให้ผู้เสียหายหรือญาติของผู้เสียหายทราบถึงขั้นตอนกระบวนพิจารณาคดีอาญา และเมื่อคดีผู้เสียหายคืบหน้าไปในขั้นตอนใด ตำรวจก็จะแจ้งข้อมูลให้แก่ผู้เสียหายทราบ และเมื่อจำเลยต้องโทษจำคุก รวมถึงได้รับการปล่อยชั่วคราวหรือปล่อยออกมา ก็จะได้รับแจ้งเช่นเดียวกัน เพราะการแจ้งกระบวนการพักการลงโทษได้[8] ซึ่งการแจ้งข้อมูลเหล่านี้ ผู้เสียหายอาจขอให้แจ้งทางโทรศัพท์ ไปรษณีย์ ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือ

---

[7] Ibid, p. 30.

[8] Ibid, pp. 15-17.

โดยทางอื่น[9]

(3) การชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยรัฐ ตามกฎหมายการจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา (Crime Victims Benefit Payment Law) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1981 มีองค์กรตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในการประสานงานเพื่อให้ความร่วมมือในการเยียวยาช่วยเหลือโดยมีลักษณะของการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะได้รับการแจ้งให้ทราบถึงสิทธิจากตำรวจถึงสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนจากการที่ได้รับความเสียหายในคดีอาญาและสามารถร้องทุกข์และแจ้งความประสงค์ในการขอรับค่าตอบแทนได้ที่สถานีตำรวจหรือที่ prefectural police headquarters ในเขตที่ผู้เสียหายมีภูมิลำเนาอยู่ โดยกฎหมายให้ร้องขอภายในสองปีนับแต่รู้เหตุแห่งการที่จะเรียกร้องสิทธิได้ หรือภายในเจ็ดปี นับแต่วันที่ความเสียหายปรากฏขึ้น อย่างไรก็ดี หากมีความจำเป็นที่ไม่อาจร้องขอได้ เช่น ผู้กระทำความผิดได้จับหรือขังผู้เสียหายไว้ต่อเนื่อง ระยะเวลาในการยื่นขอจะมีกำหนดหกเดือนนับแต่เหตุของการควบคุมนั้นหมดไป

เมื่อตำรวจได้รับคำร้องเพื่อขอรับค่าตอบแทนและความช่วยเหลือจากผู้เสียหายแล้วจะส่งเรื่องต่อไปให้แก่คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะประจำจังหวัด (the Prefectural Public Safety Commission) และคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณาว่าผู้เสียหายควรได้รับการช่วยเหลือเป็นจำนวนเท่าไร อย่างไรก็ดี การจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในคดีอาญามีข้อจำกัดเพียงสามกรณี คือ กรณีเสียชีวิต บาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยรุนแรงและพิการ อย่างไรก็ดีมีข้อยกเว้นว่า หากความเสียหายนั้นเกิดจากความประมาทของผู้เสียหายด้วยแล้ว จะไม่ได้รับเว้นแต่จะเป็นคดีการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ส่วนค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยนั้น รัฐจ่ายให้ไม่เกินหนึ่งปี[10] ส่วนอัตราการจ่ายนั้น หากถึงแก่ความตายจะได้ไม่เกินหนึ่งล้านเยนและถ้าได้รับบาดเจ็บจะได้ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดรายได้ ค่าสูญเสียอวัยวะ หรือพิการอย่างไรก็ดี หากผู้เสียหายได้รับการชดเชยจากเงินประกันภัย เงินค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดจะนำมาหักออกจากค่าตอบแทนที่ได้จากรัฐ

---

[9] Ibid.

[10] โปรดดูรายละเอียดจาก คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อ.ดร.ณภัทร สรอัชฌ์ และคณะผู้วิจัย) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษาแนวทางการจ่ายเงินค่าตอบแทนการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อในคดีอาญา : กรณีการให้ความช่วยเหลือเหยื่อในคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น” เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, (กรุงเทพฯ: เอกสารอัดสำเนา, พฤษภาคม 2558)

(4) ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย เช่น ได้รับการปกป้องอันตรายจากการประทุษร้ายจากผู้กระทำความผิด เช่น ศาลมีดุลพินิจสั่งให้ปกปิดชื่อ หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับตัวผู้เสียหายในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดอื่นที่กำหนด ซึ่งกระบวนการนี้พนักงานอัยการจะเป็นผู้ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งคุ้มครองผู้เสียหาย[11]

หน่วยงานที่ช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญาของญี่ปุ่น มีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจคือ องค์กรเอกชนที่เข้ามามีส่วนร่วมการช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญา เป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ และมีอาสาสมัครที่มาจากญาติของผู้เสียหายที่ได้รับความเศร้าโศกเสียใจจากการที่ตกเป็นผู้เสียหาย ญาติของผู้เสียหายจึงมีความเข้าใจในความรู้สึกของเหยื่อในคดีอาญา และร่วมในการปลอบขวัญให้กำลังใจแก่ผู้เสียหายได้เป็นอย่างดี และอาสาสมัครเหล่านี้ได้ทำงานด้วยจิตสาธารณะ ด้วยความเข้าใจ มากกว่าเจ้าพนักงานที่อาจไม่ได้เข้าใจในความรู้สึกนี้

3. กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาของไทย

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา 25 วรรคสี่ กำหนดให้ *"บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ"*

มาตรา 68 รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใดๆ รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้ หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทนายความให้

3.2 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้กำหนดสิทธิของผู้เสียหายไว้เป็นบท

[11] Ministry of Justice, Public Prosecutors Office, supra note 7, p. 30.

มาตราเฉพาะเหมือนกับสิทธิของผู้ต้องหา ตามมาตรา 7/1 หรือสิทธิของจำเลย ตามมาตรา 8 แต่ได้บัญญัติสิทธิของผู้เสียหายไว้ในหลายมาตราดังนี้

(1) มีสิทธิร้องทุกข์ เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา หรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ เป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ถอนฟ้องคดีอาญา หรือคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา และยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว มาตรา 3 ซึ่งเป็นสิทธิของผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายแท้จริง ตามมาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 6 แต่ก็สามารถถือได้ว่า ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายโดยตรงก็มีสิทธิดำเนินการได้เช่นเดียวกัน

(2) มีสิทธิฟ้องคดีเอง กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี (มาตรา 34)

(3) มีสิทธิอุทธรณ์ ฎีกาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 193 และมาตรา 216 แล้วแต่กรณี

(4) มีสิทธิได้ทรัพย์สินของตนที่สูญเสียไปจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 43 โดยพนักงานอัยการขอให้ศาลสั่งให้จำเลยคืนหรือใช้ราคาทรัพย์

(5) มีสิทธิขอค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดอาญาต่อศาล ในคำฟ้องคดีของอัยการที่ตนเป็นผู้เสียหาย ในความเสียหายที่เกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สิน ตามมาตรา 44/1

(6) ได้รับการแต่งตั้งทนายความให้หากไม่มีและยากไร้ ตามมาตรา 44/2

(7) มีสิทธิได้รับทราบเหตุผลและสรุปสำนวนการการสอบสวนในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามมาตรา 146

(8) มีสิทธิแสดงเหตุผลในกรณีที่มีศาลจะออกหมายขัง ตามมาตรา 89/1 วรรคสอง

อย่างไรก็ดี สิทธิที่กำหนดไว้นี้ยังไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงถึงความเสียหายที่ตนเองได้รับ เพื่อประกอบการลงโทษของศาล เว้นแต่ศาลจะเรียกมาสอบถามและไม่มีสิทธิที่จะติดตามความคืบหน้าของคดี

3.3 พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 นี้ บัญญัติขึ้นมาจากแนวคิดที่รัฐจะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีผู้เสียหายในคดีอาญา ถือว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญา ซึ่งมีผู้กระทำความผิด รัฐจึงต้องจ่ายค่าเสียหายให้ในขณะที่การที่จำเลยได้รับการคุมขังระหว่างพิจารณาแต่ต่อมามีการถอนฟ้อง หรือศาลยกฟ้อง

เพราะเหตุว่าจำเลยไม่ผิด กรณีดังกล่าวถือว่า จำเลยที่ถูกคุมขัง ตกเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินคดี รัฐจึงต้องจ่ายค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายคืนแก่จำเลย

อย่างไรก็ดี การได้รับค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวโดยเฉพาะผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาไม่ได้รับค่าตอบแทนทุกคดี แต่ต้องเป็นความผิดที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้ และต้องยื่นขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รู้ถึงการกระทำความผิด ส่วนค่าตอบแทนที่ได้รับเป็นไปตามที่มาตรา 17 กำหนดแต่ไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และตามที่คณะกรรมการฯ กำหนดโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ ความร้ายแรงของการกระทำความผิด สภาพความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ รวมทั้งโอกาสที่ผู้เสียหายจะได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่นด้วย (มาตรา 18)

คดีที่ผู้เสียหายจะขอรับค่าตอบแทนนั้น เดิมมีความผิดต่อชีวิต ร่างกาย ความผิดเกี่ยวกับเพศ แต่เมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ ฉบับที่สอง พ.ศ. 2559 เพิ่มความผิดที่ผู้เสียหายจะขอรับค่าทดแทนให้มากขึ้น ได้แก่ความผิดต่อภยันตราย ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์บางฐาน จึงทำให้ผู้เสียหายได้รับค่าทดแทนมากขึ้น รวมถึงกำหนดให้แจ้งสิทธิให้แก่ผู้เสียหายทราบว่าตนมีสิทธิยื่นขอค่าทดแทน ทำให้ผู้เสียหายขอรับค่าทดแทนภายในเวลากำหนดได้ และการแก้ไขที่สำคัญอีกประการคือ การกระจายอำนาจในการพิจารณาคำร้องเพื่อจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ให้คณะอนุกรรมการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาจึงทำให้การพิจารณาคำร้องและสั่งจ่ายค่าทดแทนเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากกว่าก่อนที่แก้ไขซึ่งต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการฯ เท่านั้น

3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์จะให้ความคุ้มครองความปลอดภัยแก่พยานในคดีอาญาซึ่งมีทั้งมาตรการคุ้มครองพยานทั่วไปและมาตรการพิเศษ แต่มาตรการดังกล่าวนำมาใช้กับผู้เสียหายในคดีอาญาที่จะถูกเรียกให้เบิกความในคดีอาญาได้ด้วย ดังนั้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์การคุ้มครองพยานในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้เสียหายในฐานะพยานในชั้นสอบสวน และพยานในชั้นศาล จะได้รับสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยตามที่กฎหมายกำหนด และหากมีสามี ภริยา หรือบุตรที่จะได้รับอันตรายก็สามารถขอรับการคุ้มครองความปลอดภัยได้

3.5 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์

ในการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ทั้งที่เป็นคนไทย และคนต่างชาติ หลายประการดังนี้

(1) พนักงานอัยการฟ้องเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์ โดยขอมาในคำขอท้ายฟ้องของพนักงานอัยการ

(2) ให้การช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายตั้งแต่ต้นคดี โดยการตรวจร่างกาย ฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ ให้มีสิทธิในการทำงาน ระหว่างที่รอให้การต่อพนักงานสอบสวนและศาล ได้รับการส่งกลับไปยังประเทศที่ผู้เสียหายถูกบังคับให้มา

(3) ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยในฐานะพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

(4) มีกองทุนป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ในการจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือและดำเนินคดี

(5) มาตรการอีกประการคือ การนำเงินค่าปรับที่ได้จากผู้ค้ามนุษย์เข้ากองทุนเพื่อนำมาใช้ในการเยียวยาผู้เสียหายซึ่งเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลที่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนที่จะเป็นเงินของรัฐที่มาจากภาษีประชาชน

3.6 พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

มีกองทุนเยียวยาความเสียหายให้แก่นักท่องเที่ยว มีกองทุนทดแทนให้กับนักท่องเที่ยวที่เสียชีวิต หรือถูกประทุษร้าย

จากกฎหมายที่กล่าวข้างต้น กฎหมายไทยให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการร้องทุกข์และฟ้องคดี ส่วนการเยียวยาความเสียหายก็ได้ให้สิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายจากรัฐ รวมถึงกรณีนักท่องเที่ยวด้วย อย่างไรก็ดี กฎหมายยังไม่ให้หลักประกันที่ผู้เสียหายจะได้รับการแจ้งความคืบหน้าในคดี รวมถึงยังไม่มีมาตรการในการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับอันตรายแก่จิตใจ รวมถึงการช่วยเหลือทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงมาตรฐานสากลในการคุ้มครองเหยื่อในคดีอาญาแล้ว กฎหมายไทยให้การยอมรับและบังคับสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาเพียงสองประการ ส่วนอีกสองประการยังไม่ได้ให้การยอมรับ รวมถึงควรมีกลไกที่ช่วยเหลือผู้เสียหายในคดีอาญา ตั้งแต่ต้นคดีจนจบคดีเพราะ ในปัจจุบัน แม้ศาลจะพิพากษาให้จำเลยชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายแล้วก็ตาม แต่ผู้เสียหายยังมีข้อจำกัดในการติดตามทรัพย์สินเพื่อบังคับคดีด้วย เพราะไม่มีกลไกทางกฎหมายที่จะติดตาม ต่างจากการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีในคดีแพ่ง

จึงทำให้ผู้เสียหายในคดีอาญาไม่ได้รับการชดเชยตามคำพิพากษาของศาลที่ตัดสินแนวทางการปฏิรูประบบการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ดังนี้

(1) ควรมีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะที่วางหลักในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งกฎหมายที่ยกร่างใหม่นี้ควรมีหลักการที่กำหนดสิทธิของผู้เสียหายตามมาตรฐานสากล และกำหนดให้มีกลไกหน่วยงานที่บริหารจัดการเพื่อให้การคุ้มครอง ป้องกัน และเยียวยาผู้เสียหาย ตลอดจนสนับสนุนให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในกระบวนพิจารณาคดีอาญาในทุกขั้นตอน

(2) ควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก คือ กระทรวงยุติธรรม อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการคุ้มครองผู้เสียหายเป็นเรื่องใหญ่ และต้องกระจายการให้ความช่วยเหลือให้ทั่วถึง ดังนั้นควรมีคณะกรรมการระดับนโยบาย และระดับจังหวัดเพื่อดำเนินงาน รวมถึงมีพนักงานเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายตามแนวทางที่ต่างประเทศช่วยเหลือ ซึ่งจะให้การดูแลคุ้มครองโดยประสานกับหน่วยงานภาครัฐ กองทุนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับสิทธิและได้รับค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องมีหน่วยงานเครือข่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชนสนับสนุนในการดำเนินการ

(3) ควรมีมาตรการส่งเสริมให้ผู้เสียหายตระหนักถึงสิทธิที่ตนมีโดยการกำหนดให้เจ้าพนักงานแจ้งสิทธิ รวมถึงอธิบายสิทธิให้ผู้เสียหายเข้าใจ และให้การช่วยเหลือในกรณีที่ผู้เสียหายต้องการใช้สิทธินั้น

(4) การทำงานอย่างบูรณาการกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน เพื่อคุ้มครองประโยชน์และความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหาย

(5) ต้องคำนึงถึงการบริหารจัดการ โดยเฉพาะความเสียหายที่มิใช่ตัวเงินเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและเยียวยา รวมถึงการป้องกันมิให้ถูกประทุษร้ายซ้ำ

(6) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความตระหนัก เข้าถึง เข้าใจและเห็นใจผู้เสียหายอย่างแท้จริง

กล่าวโดยเฉพาะ กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้น ควรมีหลักการดังนี้

หลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องมีเพื่อคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาให้ครอบคลุมถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำความผิด การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ และการได้รับความช่วยเหลือตามมาตรฐานสากล โดยจัดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ได้รับ

ความเสียหายในคดีอาญาทั้งในระดับชาติ และในระดับจังหวัดมีพนักงานเจ้าหน้าที่มีศูนย์คุ้มครองช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาทำหน้าที่เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาได้รับการคุ้มครองสิทธิอันพึงได้รับอย่างแท้จริงเป็นกฎหมายว่าด้วยการให้ความคุ้มครอง ช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายในคดีอาญาซึ่งหมายความรวมตลอดถึงผู้เสียหายและผู้มีอำนาจจัดการแทนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ชีวิต หรือได้รับอันตรายสาหัสให้หมายความรวมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบทางสิทธิและทายาทของผู้เสียหายตามหลักกฎหมายแพ่ง และโดยสายโลหิตโดยมีการให้ความคุ้มครองทางกาย จิตใจ ทรัพย์สิน รวมตลอดถึงการดูแล ช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา การช่วยเหลือทางกฎหมาย การคุ้มครองความปลอดภัย หลังจากถูกประทุษร้าย จนถึงการบังคับคดี ทั้งนี้ไม่ว่าจะพบตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ หรือศาลลงโทษผู้กระทำความผิดด้วยหรือไม่ก็ตาม โดยมีเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเนื่องจากการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาตามกฎหมายของประเทศไทยค่อนข้างแคบ โดยจะเยียวยาในด้านการเงินเป็นหลัก ขาดการดูแลด้านจิตใจและการดูแลในระหว่างการดำเนินคดี จึงเป็นช่องว่างอยู่ ไม่ครอบคลุมถึงสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาจะพึงได้รับความคุ้มครองอันประกอบด้วย การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำความผิด การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยรัฐ และการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา ดังนั้นเพื่อให้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายทั้งระบบ มีโครงสร้างกลไกที่สามารถดึงความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และกระจายความช่วยเหลือไปยังส่วนท้องถิ่นได้

สาระสำคัญของกฎหมายควรประกอบด้วย คณะกรรมการคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาทั้งในระดับชาติและในระดับ กรุงเทพมหานคร และจังหวัด มีการกำหนดอำนาจหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญาอย่างชัดเจน มีศูนย์คุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา และกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา

สิทธิผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา ควรกำหนดไว้ดังนี้[12]

---

[12] โปรดดูรายละเอียด และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา พ.ศ. ... ใน คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดทางอาญา (เหยื่อหรือผู้เสียหาย), เอกสารอัดสำเนา, 2559. หน้า 12-30. และภาคผนวก

(1) สิทธิที่จะเข้ามีส่วนร่วมในคดีอาญา ตั้งแต่ก่อน ระหว่าง และในชั้นบังคับโทษทางอาญาหรือคำสั่งศาลที่เกี่ยวกับค่าเสียหาย

(2) สิทธิที่จะได้รับแจ้งข้อมูลความคืบหน้าของคดี ในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดี

(3) สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย การปฏิบัติที่เหมาะสม

(4) สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายทางร่างกาย จิตใจ อย่างเหมาะสมรวดเร็วและเป็นธรรมทั้งจากผู้กระทำความผิดและตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย และสวัสดิการอื่นที่จำเป็นก่อนและระหว่างการดำเนินคดี และในชั้นบังคับคดี

(6) ได้รับการคุ้มครองช่วยเหลืออื่นใด ตามที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้เสียหายระดับชาติกำหนด

อย่างไรก็ดี สิทธิของผู้ได้รับความเสียหายที่กำหนดไว้ในมาตรฐานสากลและในต่างประเทศที่สำคัญ คือ การป้องกันการถูกทำร้ายซ้ำจากผู้กระทำความผิด และการได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสม ตามลักษณะของผู้เสียหายแต่ละประเภท โดยเฉพาะ เด็ก คนพิการ คนที่มีความบกพร่องทางจิตใจ ผู้หญิงในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือผู้ยากไร้ คนพื้นที่สูง หรือคนต่างด้าว ทั้งนี้ เพราะผู้เสียหายเหล่านี้มีลักษณะที่ต้องให้ความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ และต้องมีมาตรการเฉพาะเพื่อช่วยเหลือคุ้มครองสวัสดิภาพ และป้องกันการทำร้ายซ้ำ ในกรณีที่หากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ หรือศูนย์คุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญาเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กระความผิดจะทำร้ายซ้ำ หรือผู้เสียหายจะมีความเสี่ยงที่จะตกเป็นผู้เสียหายอาจร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา เพื่อให้มีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อป้องกันมิให้ถูก ทำร้ายซ้ำ หรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดต้องงดเว้นไปกระทำการหรือต้องกระทำการอย่างใด หรือสั่งให้ผู้เสียหายได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ และมีการประชาสัมพันธ์หรือวางแผนในการป้องกันอาชญากรรมหรือแจ้งเตือนประชาชนให้มีความระมัดระวังต่อการตกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาได้

บทสรุป

หลักประกันสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาได้รับการยอมรับว่าเป็นความเป็นธรรมประการหนึ่งที่ผู้เสียหายจะต้องได้รับจากกระบวนการดำเนินคดีอาญา ควบคู่ไปกับการให้หลักประกันสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา สิทธิที่ผู้เสียหายจะได้รับเดิมคือการที่ผู้เสียหาย

ได้รับการเยียวยาสิทธิที่ต้องสูญเสียไปจากการ กระทำความผิดอาญาเป็นหลัก หรือในบางประเทศ เช่น ไทย อังกฤษ เป็นต้น กฎหมายให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งเท่ากับให้สิทธิในการมีส่วนร่วมในการดำเนินคดี แต่ยังไม่มีสิทธิที่จะแถลงถึงความเดือดร้อนหรือความเห็นที่เกี่ยวกับการกำหนดโทษ เว้นแต่ศาลจะถามผู้เสียหาย หรือผู้เสียหายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังได้รับการเยียวยาสิทธิที่เสียไปในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ได้ และสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนหรือการเยียวยาความเสียหายทางร่างกายหรือจิตใจได้โดยได้รับการชดใช้เป็นเงินชดเชย อย่างไรก็ดี หากพิจารณาหลักประกันสิทธิของผู้เสียหายตามมาตรฐานสากลแล้วสิทธิที่ผู้เสียหายยังไม่ได้รับในกฎหมายไทยคือ สิทธิที่จะได้รับแจ้งให้ทราบถึงความคืบหน้าในการดำเนินคดีในทุกขั้นตอน สิทธิได้รับความช่วยเหลือทางด้านทนายความและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามสภาพและลักษณะของผู้เสียหาย รวมถึงการมีกลไกในการช่วยเหลือผู้เสียหายให้สามารถรับรู้ เข้าถึงและมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมได้ ซึ่งต่างจากในบางประเทศที่ได้มีกลไกและเจ้าพนักงาน ตลอดจนหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรมและเยียวยาสิทธิ และฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ ด้วยเหตุนี้จึงควรพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิและการคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา รวมถึงมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่ให้บริการแก่ผู้เสียหายให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อให้ผู้เสียหายได้รับคืนสิทธิและความเป็นธรรมจากการที่ตนได้สูญเสียไปจากการตกเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดอาญาต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อ.ดร.ณภัทร สรอัฑฒ์ และคณะผู้วิจัย) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัย เรื่อง "โครงการศึกษาแนวทางการจ่ายเงินค่าตอบแทนการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่อในคดีอาญา : กรณีการให้ความช่วยเหลือเหยื่อในคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่น" เสนอต่อกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม, กรุงเทพฯ: เอกสารอัดสำเนา, พฤษภาคม 2558.

คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปการเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมเพื่อประชาชน, "ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายในคดีอาญา พ.ศ. ..." รายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่อง การปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดทางอาญา (เหยื่อหรือผู้เสียหาย), เอกสารอัดสำเนา, 2559.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รศ.ดร.อุดม รัฐอมฤต และคณะ) รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายของผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา. เสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สิงหาคม 2550.

ภาษาต่างประเทศ

FRA European Union Agency For Fundamental Rights, **Victims of Crime in the EU: the extent and nature support for victims,** (Luxembourg: Publications office of the European Union, 2014.

Langbein, John H. **The Origins of Adversary Criminal Trial,** Oxford: Oxford University Press, 2003.

Packer, Herbert L. **The Limits of Criminal sanction,** Stanford: Stanford University Press, 1968.

Karmen, Andrew **Crime Victims: An Introduction to Victimology,** 4 eds. (Wardsworth: Thamson Learning, 2001.

Ministry of Justice, Public Prosecutors Office, "For Victims of Crime", March 2016, available in Ministry of Justice Website, http://www.moj.go.jp/English/26/11/2016.

บทความวิชาการ
คณาจารย์ประจำ

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค : แนวความคิดและอัตลักษณ์

*อาจารย์สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์**

บทคัดย่อ

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ถือเป็นหลักกฎหมายที่มีแนวความคิดและอัตลักษณ์เฉพาะตน โดยมุ่งให้ความคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองและฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นการยกเว้นหรือจำกัดหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับบุคคลในฐานะเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นหลักการไม่คำนึงถึงเสรีภาพแห่งการทำสัญญา, การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคไม่อยู่ภายใต้หลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญา, การนำความรับผิดโดยเคร่งครัดมาช่วยบรรเทาภาระการพิสูจน์ในคดีที่ผู้บริโภคเป็นผู้เสียหาย, หลักการบอกเลิกสัญญาโดยอิสระภายใต้เงื่อนเวลา, มาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีในชั้นศาล และมาตรการในด้านความปลอดภัยในการบริโภคสินค้า การทำความเข้าใจถึงแก่นอันเป็นรากฐาน และอัตลักษณ์แห่งกฎหมายย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับใช้ตัวบทกฎหมายได้อย่างถูกต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

คำสำคัญ: อัตลักษณ์, แนวความคิด, กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

Abstract

The Consumer Protection Laws are the law that have the own concepts

---

* นบ. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, นม. (กฎหมายเอกชนและธุรกิจ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

and identities, focusing on how to protect consumers who have bargaining power and economic status lower than the entrepreneurs. Therefore, the concept of consumer protection laws are restriction and exception of the general civil law doctrines that protect the people under equality, i.e., the nonfeasance of freedom of contract doctrine, the consumer protection laws do not under the privity of contract doctrine, to use the principle of strict liability for help the consumer in burden of proof, the cooling off period doctrine, the measures of consumer procedure in court proceeding, and the product safety measures. Hence, to understanding the concepts and the identities of the consumer protection law can helpful how to apply the law in particular cases, with the appropriate adaptation not against the spirit of law.

Keyword: Identities, Concept, Consumer Protection Law

บทนำ

อัตลักษณ์ (Identity) หมายถึง คุณสมบัติเฉพาะตัวที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงสิ่งต่างๆ หากจะกล่าวถึงอัตลักษณ์ของกฎหมายแพ่ง (Civil law) ก็คือหลักในเรื่องเสรีภาพแห่งการทำสัญญา (Freedom of Contract) หลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนา (Autonomy of Will) หลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญา (Privity of Contract) เป็นต้น หรืออัตลักษณ์ของกฎหมายอาญาก็คือหลักในเรื่อง “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ” (nullum crimen, nulla poena, sine lege) และหากจะกล่าวถึงอัตลักษณ์ของกฎหมายปกครองก็คือหลักในเรื่อง “ความชอบด้วยกฎหมาย” (Principle of Legality) สำหรับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law) นั้น ก็มีลักษณะเฉพาะของตนเองเช่นกัน เพราะเป็นกฎหมายที่มีการผสมผสานทั้งมาตรการทางแพ่ง มาตรการทางอาญา และมาตรการทางปกครอง เพื่อจุดมุ่งหมายต่อการคุ้มครองผู้บริโภคให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ดังนั้น ในบทความนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงสาระสำคัญของรากฐานแห่งการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจนนำไปสู่อัตลักษณ์แห่งกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาเชิงวิชาการ และเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นสำคัญ

แนวความคิดทางกฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law) เป็นกฎหมายที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เมื่อประมาณศตวรรษที่ 18[1] ภายหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เพราะเดิมทีนั้นการให้ความคุ้มครองคู่สัญญาไม่ว่าจะเป็นลักษณะของสัญญาซื้อขาย สัญญากู้ยืม สัญญาจ้างแรงงาน สัญญาเช่าทรัพย์ สัญญาเช่าซื้อ เป็นต้น เหล่านี้คู่สัญญาได้รับการคุ้มครองโดยอาศัยกลไกตามหลักกฎหมายทั่วไปไม่มีอะไรเป็นพิเศษ โดยกฎหมายคุ้มครองในลักษณะที่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นคู่สัญญาฝ่ายใด ไม่ได้ให้การคุ้มครองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น คำว่า “ผู้บริโภค” หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า “Consumer” นั้นก็ไม่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษในสายตาของกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นแต่อย่างใด สังเกตจากหลักกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหลักหนึ่งที่แปลเป็นภาษาไทยว่า “หลักผู้ซื้อต้องระวัง” (Let the buyer beware) หากจะมองในมิติของประวัติศาสตร์กฎหมายแล้ว จะพบว่าหลักนี้มีที่มาตั้งแต่สมัยโรมัน ซึ่งเรียกในภาษาละตินว่า “Caveat emptor”[2] หลักการดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญว่าบุคคลใดก็ตามที่จะเข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อจะต้องทำการระมัดระวังสิทธิต่างๆ ของตนเองโดยกฎหมายจะไม่ให้การคุ้มครองเป็นพิเศษแต่อย่างใด

คำถามที่ตามมาก็คือการที่ไม่มีกฎหมายที่มีลักษณะและกฎเกณฑ์เป็นพิเศษในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคหรือไม่ จากการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายจะพบว่าหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีประสิทธิภาพในอันที่จะสามารถให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพราะไม่ปรากฏว่ามีผู้บริโภคเกิดความเดือดร้อนในเรื่องการละเมิดสิทธิมากเท่าสมัยปัจจุบัน สำหรับเหตุผลว่าทำไมกลไกทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคสามารถใช้บังคับได้ก็คงจะเป็นเพราะสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นๆ ยังไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก กล่าวคือ ผู้บริโภคมีทางเลือกในการที่จะเข้าทำสัญญาอย่างเสรี โดยเฉพาะสัญญาซื้อขาย ก็ไม่ได้ถูกจำกัดโดยการผูกขาดทางด้านการค้าของผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง (Monopoly) พูดง่ายๆ ก็คือ ถ้า

---

[1] ปกรณ์ นิลประพันธ์, **การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค** [online], กุมภาพันธ์ 2548. Available from www.lawreform.go.th/lawreform/images/.../8595.doc, หน้า 1.

[2] Gerrit De Geest, The Death of Caveat Emptor [online],18 February 2014. Available from www.law.uchicago.edu/files/files/degeest_paper_0.pdf, p. 3.

ผู้ประกอบธุรกิจรายใดตั้งราคาสินค้าหรือบริการของตนเองไว้สูงเกินสมควร ผู้บริโภคก็มีทางเลือกที่จะไปซื้อสินค้าหรือบริการจาก ผู้ประกอบธุรกิจรายอื่นได้ ซึ่งลักษณะกลไกตลาด (Market mechanism) ดังกล่าวนี้ที่เป็นตัวควบคุมไม่ให้ผู้ประกอบธุรกิจกระทำการในลักษณะที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค[3] ซึ่งกลไกนี้เองที่เป็นเหตุผลว่าทำให้การให้ความคุ้มครองตามบทบัญญัติในกฎหมายทั่วไปซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นพลอยมีประสิทธิภาพตามไปด้วย หากจะมองในแง่ของสิ่งใดที่ทำให้กลไกทางด้านการตลาดสามารถทำงานได้ผลดี ก็คงจะเป็นผลมาจากสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นได้สร้างความสมดุลระหว่างสิทธิของผู้บริโภคกับการแสวงหากำไรของผู้ประกอบการไว้อย่างลงตัว

อย่างไรก็ตาม เมื่อความเจริญทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาถึงเมื่อศตวรรษที่ 18 ซึ่งเกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial revolution) ครั้งใหญ่ในยุโรป และลุกลามไปทั่วโลกตามลำดับ เหตุการณ์ครั้งสำคัญนี้เองที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ เมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมเกิดขึ้นผู้ประกอบการได้นำเอาเครื่องจักรที่ทันสมัยเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าแทนการผลิตโดยกำลังคนเป็นหลัก ส่งผลให้กำลังการผลิตของผู้ประกอบการในสินค้าประเภทต่างๆ มีจำนวนที่มากขึ้นเมื่อเทียบกับระยะเวลาเดียวกันที่ใช้กำลังคน ทำให้ต้นทุนการผลิตก็ลดลงตามไปด้วย โดยเฉพาะด้านแรงงานที่ค่าใช้จ่ายในการจ้างแรงงานมนุษย์ลดลง แต่สามารถผลิตสินค้าได้ครั้งละมากๆ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในยุคนี้ถือเป็นยุคทองของผู้ประกอบการในการทำกำไรจากการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่าย จนมีผู้ประกอบการที่มีฐานะมั่งคั่งถึงขนาดมีการพัฒนาในลักษณะของการรวมตัวกันเป็นกลุ่มธุรกิจเดียวจนถึงขนาดมีอำนาจเหนือตลาด (Market power) หรือสามารถผูกขาดทางการค้าในตลาดได้ในที่สุด จากสภาวการณ์ดังกล่าวนี้เองได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้บริโภคในหลายด้าน โดยเรื่องสำคัญเรื่องแรกที่จะต้องพิจารณาคือ อำนาจต่อรอง (Bargaining power) ของผู้บริโภคในการเข้าทำสัญญาในลักษณะต่างๆ จะลดลง ทั้งนี้ เพราะเมื่อผู้ประกอบการมีการรวมตัวกันในลักษณะของกลุ่มธุรกิจ (Business group) ก่อให้เกิดการผูกขาดทางการค้า ผู้ประกอบการสามารถที่จะทำการกำหนดราคาในการขึ้นลงของสินค้าได้อย่างเสรี เพราะไม่ว่าทางใดผู้บริโภคก็ไม่มีทางเลือก ผลพวงจากอำนาจต่อรองที่ลดลงของผู้บริโภคดังกล่าวก่อให้เกิดสัญญาในลักษณะหนึ่งที่เราเรียก

---

[3] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, **กฎกติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด (State Rules and Market Efficiency)** [online], August 2013. Available from www.bot.or.th/Thai/.../Publication/.../DP062013.pdf, หน้า 1 -2..

ว่า “สัญญาสำเร็จรูป” (Standard Form Contract)[4] ซึ่งเป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่ผู้ประกอบการจัดทำขึ้นไว้เป็นจำนวนมากโดยในแต่ละสัญญามีข้อความเป็นไปในทำนองเดียวกัน เพื่อตระเตรียมไว้สำหรับการเข้าทำสัญญากับผู้บริโภค โดยสัญญาประเภทนี้ผู้บริโภคจะไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ ข้อสัญญาในสัญญาสำเร็จรูปล้วนเป็นสิ่งที่ผู้ประกอบการกำหนดไว้แล้วทั้งสิ้น สภาวการณ์ที่คู่สัญญาฝ่ายใดเป็นผู้กำหนดข้อสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวนี้ได้ส่งผลให้ข้อสัญญาที่มีการกำหนดขึ้น เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายผู้ประกอบธุรกิจการค้าในการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค

ประเด็นที่สอง ซึ่งเป็นผลพวงตามมาจากยุคแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม คือ เรื่องความปลอดภัยในการบริโภคสินค้า (Product safety) กล่าวคือ การผลิตสินค้าสามารถผลิตได้จำนวนมากต่อครั้งของการผลิต หรือการผลิตที่มุ่งเน้นปริมาณ (Mass Production)[5] เพราะมีการนำเครื่องจักรที่ทันสมัยมีกำลังการผลิตที่สูงขึ้นเข้ามาใช้ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการในแง่ของต้นทุนในการผลิต เพราะสามารถประหยัดต้นทุนการผลิตในเรื่องแรงงานได้ และก็ได้ผลผลิตที่สามารถนำออกจำหน่ายได้ในปริมาณที่มากขึ้น แต่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสภาวการณ์ดังกล่าวก็คือผู้บริโภค ทั้งนี้เพราะการผลิตที่เน้นปริมาณเป็นสำคัญย่อมส่งผลถึงคุณภาพของสินค้าหรืออาจจะมีสินค้าบางตัวที่มีความชำรุดบกพร่องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภค กล่าวโดยสรุปคือ อาจเป็นได้ทั้งกรณีที่คุณภาพของสินค้าไม่ได้มาตรฐานทั้งหมดของการผลิตล๊อตนั้น หรืออาจจะมีสินค้าบางส่วนที่ไม่ได้มาตรฐานนั่นเอง เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเมื่อมีการนำเครื่องจักรซึ่งถูกตั้งโปรแกรมเอาไว้แน่นอนตายตัวแล้วเข้ามาใช้ บางครั้งโปรแกรมดังกล่าวอาจจะรวนหรือไม่ก็เกิดการทำงานผิดพลาดได้ ซึ่งต่างกับแรงงานมนุษย์ที่แม้สมรรถภาพด้านกำลังการผลิตจะไม่เทียบเท่ากับเครื่องจักร แต่ในเรื่องความละเอียดอ่อนแล้วแรงงานมนุษย์มีความพิถีพิถันและละเอียดอ่อนมากกว่า ส่วนผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้บริโภคนั้น เป็นไปในแง่ที่เมื่อสินค้าที่ผลิตได้เป็นจำนวนมากดังกล่าวได้ถูกกระจายจากโรงงานไปจำหน่ายยังตลาด หากมีสินค้าจำนวนหนึ่งที่ผลิตไม่ได้มาตรฐาน หรืออาจเป็นสินค้าที่มีความชำรุดบกพร่อง ดังนี้แล้วบุคคลที่ต้องรับความเสี่ยงภัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็คือผู้บริโภค เพราะเราไม่อาจทราบได้เลยว่าสินค้าที่ผลิตไม่ได้คุณภาพหรือมีความชำรุดบกพร่องดังกล่าวได้ถูกกระจายไปยังที่ใดบ้าง ถ้าหากจะให้ผู้ประกอบ

---

[4] Gerrit de Geest (editor), **Contract law and Economics** [online], 2011. Available from books.google.co.th/books?isbn=1849806640, p. 115.

[5] TCDC, **Mass Production** [online], 1 September 2014. Available from http://www.tcdc.or.th/creativethailand/article/ClassicItem/20275

การเรียกคืนสินค้า (Product recall) ทั้งหมดมาทำการตรวจสอบคุณภาพก็คงจะเป็นไปได้ยาก เพราะกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้นไม่ได้ให้อำนาจไว้ และกระบวนการเรียกคืนสินค้าจะต้องมีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงและชื่อเสียงทางการค้าก็จะต้องได้รับความกระทบกระเทือนอย่างแน่นอน[6] ดังนั้น ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะเพิกเฉยต่อความเดือดร้อนที่ผู้บริโภคได้รับจากความเสียหายดังกล่าว กรณีนี้ผู้บริโภคก็อาจเลือกที่จะไม่ฟ้องคดีแม้ว่าตนจะได้รับความเสียหายก็ตาม เพราะการฟ้องคดีหนึ่งๆ มีค่าใช้จ่ายค่อนข้างสูงพอสมควรไม่ว่าจะเป็นค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล หรือต่อให้มีการฟ้องร้องก็ไม่แน่ว่าจะสามารถนำสืบให้ศาลเห็นถึงความบกพร่องของตัวสินค้าได้อย่างไรบ้าง เพราะกระบวนการผลิตสินค้าดังกล่าวใช้เครื่องจักรเป็นส่วนสำคัญในการผลิต ดังนั้น ย่อมเป็นไปไม่ได้เลยที่ผู้บริโภคซึ่งส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้ในเรื่องกลไกการผลิตเหล่านี้จะสามารถนำสืบให้ศาลเห็นถึงความบกพร่องดังกล่าวได้ เมื่อนำสืบไม่ได้ก็ต้องตกเป็นฝ่ายแพ้คดีในที่สุด ซึ่งสภาวการณ์ดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าผู้บริโภคตกอยู่ในสถานะเสียเปรียบอยู่ฝ่ายเดียว

ประเด็นต่อมาที่ดูจะกระทบต่อผู้บริโภค คือ เรื่องการจัดจำหน่ายสินค้า (Distribution) โดยกระบวนการจัดจำหน่ายสินค้าสมัยใหม่นี้มีพัฒนาการมาจากการจัดจำหน่ายสินค้าชั้นเดียวที่ผู้ซื้อกับผู้ขายสามารถติดต่อสื่อสารกันได้โดยตรงมาสู่การจัดจำหน่ายหลายชั้นที่ผู้ซื้อกับผู้ขายไม่จำเป็นต้องพบหน้ากันก็ได้ เช่น ระบบการขายในลักษณะของการขายตรงหลายชั้น (Multi – level Marketing : MLM)[7] เช่น ระบบการขายสินค้าของ Amway, Ustar, Suprederm, Avon, Zhulian, Giffarine เป็นต้น ซึ่งระบบการจัดจำหน่ายดังกล่าวนี้บริษัทผู้ผลิตจะมีผู้จำหน่ายอิสระ (Distributors) ที่รับสินค้าไปขาย และแต่ละผู้จำหน่ายอิสระเหล่านี้ก็จะมีเครือข่ายของตนเองหลายชั้นมาก ซึ่งเมื่อเป็นดังนี้ ผู้บริโภคคนที่ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้จำหน่ายอิสระคนล่างสุดของเครือข่าย อาจจะไม่รู้จักผู้จำหน่ายอิสระคนที่อยู่จุดบนสุดของเครือข่ายเลยก็เป็นได้ ซึ่ง

---

[6] นสพ.สยามธุรกิจ, **การเรียกคืนสินค้า** [online] Available from http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=266

[7] การตลาดขายตรงหลายชั้น (Multi-level Marketing : MLM) หรือที่เรียกกันว่าการตลาดแบบเครือข่าย (Network Marketing) นั้นเป็นหลักการตลาดที่ให้ผู้คนจำนวนมากเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายสินค้าจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภค โดยผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ นั้นจะได้รับผลตอบแทนจากกิจกรรมที่ทำ เช่น แนะนำสินค้า การให้ผู้บริโภครายอื่นๆ เข้ามาร่วมเป็นผู้จำหน่ายสินค้า โดยแบ่งเป็นผลตอบแทนจากการทำธุรกิจเป็นชั้นๆ ลดหลั่นกันไปตามเงื่อนไขของแต่ละแบบแผน ดังนั้น หน้าที่หลักในกระจายสินค้าจากผู้ผลิตไปยังผู้บริโภคตั้งแต่การโฆษณาสินค้า หาตัวแทนจำหน่าย จัดจำหน่าย การขาย ขนส่งไปจนถึงผู้บริโภค จะมีผู้ร่วมธุรกิจเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมาก (ที่มา : www.alisio.com Available from http://www.alisio.com/web/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=57)

ระบบดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคในแง่ที่ว่าหากสินค้าที่ผู้บริโภคซื้อไปไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานดังที่ได้โฆษณาไว้ หรือใช้งานไปแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย หรือจ่ายเงินสั่งซื้อสินค้าแล้วไม่ได้สินค้า หรือได้สินค้าไม่ครบตามจำนวน ใครจะต้องรับผิดชอบต่อผู้บริโภครายนี้บ้าง เพราะระบบการจัดจำหน่ายสินค้าแบบการจัดจำหน่ายชั้นเดียวที่ผู้ซื้อและผู้ขายสามารถติดต่อค้าขายกันได้โดยตรงนั้นจะไม่เกิดปัญหาเหล่านี้ขึ้น เพราะอย่างน้อยผู้ซื้อก็รู้ว่าใครต้องรับผิดชอบต่อตนเองบ้าง และที่สำคัญการติดต่อค้าขายสมัยก่อน ผู้ซื้อและผู้ขายมักจะอยู่อาศัยในละแวกเดียวกัน ทำให้หากมีความเสียหายหรือมีข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาซื้อขายก็ไม่เป็นการยากที่จะทำการว่ากล่าวเอาความกับผู้ขาย ซึ่งจะแตกต่างกันอย่างมากกับระบบการจัดจำหน่ายที่ซับซ้อนที่ผู้ซื้อสินค้าไม่มีโอกาสได้รู้เลยว่ามีใครบ้างที่อยู่ในธุรกิจเครือข่ายที่จะต้องมีความรับผิดต่อตนเอง

ข้อมูลต่างๆ ที่ผู้เขียนได้พรรณนาแล้วข้างต้นนี้ได้ส่งผลกระเทือนต่อแนวความคิดในด้านการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคของรัฐต่างๆ ทั่วโลก กล่าวคือ จากเดิมนั้นรัฐต่างๆ จะมีแนวความคิดว่าการติดต่อค้าขาย หรือการติดต่อในการเข้าทำสัญญาในเรื่องต่างๆ ของประชาชนในรัฐควรเป็นไปอย่างเสรีโดยอาศัยกลไกทางด้านการตลาดเป็นตัวกำหนดในการคุ้มครองผู้บริโภค รัฐจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่เข้าไปแทรกแซงเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) ของเอกชน[8] เพราะจะเป็นการใช้อำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรมและขัดขวางระบบการค้าเสรี ซึ่งเมื่อพิจารณาจากฐานความคิดดังกล่าว ก็คงจะพอมองออกว่าเป็นฐานความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม (Laissez-Faire)[9] ซึ่งปล่อยให้การดำเนินธุรกิจการค้าเป็นไปอย่างเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดปราศจากการแทรกแซงจากรัฐนั่นเอง โดยนับจากศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมาฐานความคิดของระบบเศรษฐกิจแบบนี้เป็นที่นิยมและแพร่กระจายไปยังรัฐต่างๆ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศต่างๆ ในยุโรป ซึ่งแนวความคิดเช่นนี้ได้ยึดถือมาโดยตลอดจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์ที่ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนในรูปแบบต่างๆ อันเกิดจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปรไปดังที่ผู้เขียนได้กล่าวนำในตอนต้น ทำให้เกิดมีการฉุกคิดถึง

---

[8] สุษม ศุภนิตย์, **คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค,** พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2552, หน้า 1.

[9] laissez-faire, (French: “allow to do”), policy of minimum governmental interference in the economic affairs of individuals and society. [online] Available from http://global.britannica.com/EBchecked/topic/328028/laissez-faire

ความสำคัญที่ต้องมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อสร้างกลไกในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเป็นพิเศษ เพราะระบบเศรษฐกิจแบบเสรีจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมได้ก็ต่อเมื่อผู้ผลิตและผู้บริโภคต่างมีอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกัน[10] จึงทำให้เริ่มมีแนวความคิดในการเรียกร้องให้รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทต่อการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้นโดยให้เหตุผลว่าการปล่อยให้ตลาดดำเนินไปอย่างเสรีในสถานการณ์ที่มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการอาจก่อให้เกิดผลร้ายต่อผู้บริโภค ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการบางอย่างอันจะทำให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์เป็นการเฉพาะ และให้ตลาดสามารถดำเนินการต่อไปได้[11] นอกจากนี้ยังมีการเรียกร้องให้มีการยกระดับสิทธิของผู้บริโภคให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ถือเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนที่ต้องได้รับการคุ้มครองอีกด้วย[12]

การเรียกร้องให้รัฐเริ่มเข้ามามีบทบาทดังกล่าวปรากฏให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1962 โดยอดีตประธานาธิบดีคนสำคัญของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ John F. Kenedy ได้แถลงนโยบายเพื่อรองรับสิทธิของผู้บริโภคต่อสภาคองเกรสไว้ 4 ประการ ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย (Right to safety) สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง (Right to be informed) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ (Right to choose) และสิทธิในการร้องเรียน (Right to be heard)[13] และในปี ค.ศ. 1985 สิทธิผู้บริโภคทั้ง 4 ประการดังกล่าวก็ได้รับการรับรองโดย United Nation Guidelines for Consumer Protection (as expanded in 1999) ซึ่งจัดทำโดย United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) และยังขยายขอบเขตไปยังสิทธิที่จะได้รับความพึงพอใจในความต้องการขั้นพื้นฐาน (The right to satisfaction of basic needs) สิทธิในการที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาความเสียหาย (The right to redress) สิทธิในการที่จะได้รับการศึกษา (The right to consumer education) และสิทธิในการที่จะได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี (The right to a healthy

---

[10] Brian W. Harvey, **The Law of Consumer Protection and Fair Trading** (London : Butterworth), 1987. p. 13

[11] Lain Ramsay, **Consumer law and Policy : Text and Materials on regulating on consumer market,** Hart Publishing Worcester Place, 2007

[12] Sinai Deutch, **Are consumer rights human right ?,** OSGOODE HALL LAW JOURNAL, volume 32. No. 3, 1994

[13] John Goldring, Laurence Maher, Jill McKeough and Gail Peason, Consumer Protection Law, 5th edition [online] Available from books.google.co.th/books?isbn=1862872813, p. 1-2.

environment) อีกด้วย[14] เช่นเดียวกันกับสหภาพยุโรป (European Union : EU) ซึ่งคณะกรรมาธิการยุโรปมีการประกาศนโยบายเชิงรุกที่มุ่งเน้นการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค 4 ประการ คือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ผู้บริโภค (Empowerment) การให้ความรู้ (Education) การคุ้มครองและป้องกัน (Protection) และการบูรณาการความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อการคุ้มครองผู้บริโภค (Integration)[15] นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศส[16] และประเทศอิตาลี[17] ยังได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายการบริโภคขึ้นบังคับใช้ด้วย เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงทิศทางและแนวคิดต่อการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่แปรเปลี่ยนไปจากเดิมที่มีกฎเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองตามหลักกฎหมายทั่วไป (lex generalis) ไปสู่การที่ต้องมีกฎเกณฑ์เป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในลักษณะกฎหมายเฉพาะ (lex specialis) นั่นเอง

อัตลักษณ์แห่งกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ถูกรังสรรค์ขึ้นมาในระยะหลังที่มีการตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแล้วสามารถที่จะสกัดเอาอัตลักษณ์ของกฎเกณฑ์เหล่านี้ได้ ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคไม่คำนึงถึงหลักเสรีภาพแห่งการทำสัญญา

หลักเสรีภาพในการทำสัญญา (Freedom of Contract) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่แฝงอยู่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม มีสาระสำคัญว่าบุคคลทุกคนล้วนมีอิสระและเสรีภาพในการที่จะเข้าทำสัญญาโดยที่ไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐ และสัญญาที่เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของบุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับความเคารพหากไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบ

---

[14] Department of Economic and Social Affair, **United Nations Guidelines for Consumer Protection** (as expanded in 1999) [online] Available from www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf.

[15] Mr. Robert Madelin, **ทิศทางนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคของสหภาพยุโรป (EU Consumer Policy)** ในการประชุม Sixty-Minute Briefing จัดโดย European Policy Centre ณ กรุงบรัสเซลส์ [online] ,20 มี.ค. 2550. Available from www2.thaieurope.net

[16] ประมวลกฎหมายการบริโภคของประเทศฝรั่งเศส (Code de la consommation) http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006069565&dateTexte=20140807

[17] ประมวลกฎหมายการบริโภคของประเทศอิตาลี (Codice del consumo) http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/05206dl.html

เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นการพ้นวิสัย ดังนั้น หากมองในมิติของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแล้วเราจะพบว่าหลักการดังกล่าวนี้ถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการอาศัยเป็นช่องในการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นอย่างมาก กล่าวคือหลักเสรีภาพในการทำสัญญานั้นจะถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกันทั้งในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและในเรื่องอำนาจต่อรอง เมื่อคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายมีความเท่าเทียมกันในทุกๆ ด้านแล้วเจตนาที่แสดงออกมาย่อมสามารถสันนิษฐานได้ว่าเขาสามารถที่จะระมัดระวังผลประโยชน์ของตนเองได้อย่างเต็มที่ การแสดงเจตนาของเขาไม่ได้เกิดจากการที่ต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมอย่างไม่มีทางเลือก ซึ่งหากพิจารณาในทางกลับกันหากคู่สัญญาทั้ง 2 ฝ่ายมีความไม่เท่าเทียมกันโดยเฉพาะในเรื่องอำนาจต่อรองแล้วไซร้ การนำหลักเสรีภาพแห่งการทำสัญญามาบังคับใช้ย่อมก่อให้เกิดผลที่ผิดเพี้ยนไปจากเจตนารมณ์ของหลักกฎหมายอย่างแน่นอน

ดังนี้ เมื่อพิจารณาจากเหตุและผลที่ผู้เขียนได้กล่าวแล้วข้างต้น ลักษณะของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคประการแรกก็คือจะต้องไม่คำนึงถึงหลักเสรีภาพแห่งการทำสัญญา เพราะหากมีการนำหลักการดังกล่าวนี้มาบังคับใช้อย่างเคร่งครัดแล้ว จะก่อให้เกิดลักษณะของสัญญาประเภทหนึ่งที่เราเรียกว่า “ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม” หรือเรียกในภาษาอังกฤษว่า “Unfair Contract Term” ซึ่งลักษณะของข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมนี้มีสาระสำคัญว่า เมื่อสัญญาที่ได้ตกลงกันเกิดขึ้นจากเจตนาของคู่สัญญา ไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นการพ้นวิสัยแล้ว แม้ว่าการเข้าทำสัญญาของผู้บริโภคจะเป็นการเข้าทำสัญญาโดยปราศจากอำนาจต่อรองที่เท่าเทียมกันกับผู้ประกอบการจนทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบมากมายขนาดไหนก็ตาม สัญญานั้นๆ ก็จะต้องได้รับความเคารพในสายตาของกฎหมายโดยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมดังกล่าวเกิดจากสัญญาสำเร็จรูปที่ผู้ประกอบการจัดเตรียมไว้ให้เมื่อมีการเข้าทำสัญญา

สำหรับแนวทางการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความไม่เป็นธรรมด้านสัญญานั้นประเทศส่วนใหญ่จะมีแนวทางการให้ความคุ้มครองโดยแบ่งมาตรการเป็น 2 มาตรการ คือมาตรการป้องกัน (Prevention measures) และมาตรการเยียวยา (Remedy Measures) กล่าวคือ มาตรการป้องกันนั้นเป็นการปกป้องผู้บริโภคก่อนที่จะเข้าทำสัญญา คำว่า “ป้องกัน” ในที่นี้หมายถึง การป้องกันไม่ให้มีความไม่เป็นธรรมอันเกิดขึ้นจากข้อสัญญา ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการที่อาศัยอำนาจรัฐในการขับเคลื่อน ซึ่งออกมาในรูปของกฎหมายที่กำหนด

ให้ข้อสัญญาที่ผู้ประกอบการทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนด หรือห้ามใช้ข้อสัญญาต้องห้ามตามกฎหมาย[18] หากผู้ประกอบการฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับโทษ โดยโทษดังกล่าวอาจมีเพียงโทษปรับหรือโทษจำคุกด้วยก็ได้ เหตุที่มีโทษจำคุกซึ่งเป็นโทษทางอาญาเข้ามาเพื่อช่วยในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคด้วยนั้น ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าเมื่อใดก็ตามที่กฎหมายได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ ย่อมทำให้บุคคลมีความเกรงกลัวต่อกฎหมายมากยิ่งกว่าการกำหนดโทษทางแพ่งไว้แต่เพียงประการเดียว ส่วนมาตรการเยียวยานั้นเป็นมาตรการที่ช่วยให้ผู้บริโภคได้รับการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเข้าทำสัญญาซึ่งมีลักษณะไม่เป็นธรรมดังกล่าว โดยอำนาจในการเยียวยานี้เป็นอำนาจของศาล ซึ่งจะใช้ดุลพินิจในการปรับลดข้อสัญญาที่มีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมให้มีความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น[19] ซึ่งหากจะมองในแง่ของประสิทธิภาพในการบังคับใช้แล้วจะเห็นว่ามาตรการป้องกันจะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้ก็เพราะเป็นมาตรการที่รัฐสามารถที่จะออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ขึ้นมาเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคได้โดยไม่จำต้องมีการร้องเรียน หรือไม่จำต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นก่อน ซึ่งแตกต่างจากมาตรการของศาลที่แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่หากผู้บริโภคไม่นำคดีขึ้นว่ากล่าวฟ้องร้องต่อศาล ศาลก็ไม่อาจที่จะใช้อำนาจในการเยียวยาดังกล่าวเพื่อให้การคุ้มครองได้

2. การให้ความคุ้มครองผู้บริโภคไม่อยู่ภายใต้หลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญา

หลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญา (Privity of Contract) หมายถึง สัญญาที่ทำขึ้นสามารถบังคับได้เฉพาะระหว่างคู่สัญญาเท่านั้น บุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับสัญญาไม่สามารถใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาได้ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในสัญญาซื้อขาย (Sale contract) กล่าวคือ ทรัพย์สินที่มีการซื้อขายกันนั้น หากมีความชำรุดบกพร่องเกิดขึ้น เฉพาะ “ผู้ซื้อ” เท่านั้นที่จะเรียกร้องให้ “ผู้ขาย” รับผิดจากเหตุดังกล่าวได้ เช่น นาย ก ได้ทำการซื้อวัตถุดิบปรุงอาหารจากห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งมาทำอาหารเลี้ยงเพื่อนสนิท คือ นาย ข และ นาย ค กรณีนี้หาก

---

[18] ตามกฎหมายของประเทศไทยการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคด้านสัญญาซึ่งเป็นมาตรการเชิงป้องกัน วางหลักไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541) ตั้งแต่มาตรา 35 ทวิ – มาตรา 35 นว

[19] มาตรการเยียวยาผู้บริโภคด้านสัญญาตามกฎหมายไทยถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 ซึ่งมีหลักกฎหมายที่ใช้เป็นแม่แบบจาก The Unfair Contract Term Act 1977 ของประเทศอังกฤษ

ยึดตามหลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญาอย่างเคร่งครัดแล้ว หากเกิดความเสียหายขึ้นอันเป็นผลมาจากอาหารที่รับประทาน เฉพาะนาย ก ผู้ซื้อซึ่งเป็นคู่สัญญาโดยตรงกับห้างสรรพสินค้า เท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องห้างสรรพสินค้าให้รับผิดจากความเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีนี้แม้นาย ข และนาย ค จะได้รับความเสียหายโดยตรง ก็ไม่สามารถเรียกร้องให้ห้างสรรพสินค้ารับผิดได้ เพราะไม่ใช่คู่กรณีในสัญญา นั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการดังกล่าวซึ่งคุ้มครองเฉพาะบุคคลที่เป็นผู้ซื้อนั้นขัดกับธรรมชาติของการบริโภค ซึ่งผู้บริโภคในความเป็นจริงไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ซื้อสินค้าหรือบริการเสมอไป หลักกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจึงได้ขยายขอบเขตการให้ความคุ้มครองไปถึงผู้บริโภคในทางความเป็นจริงด้วย ซึ่งกฎหมายเรียกว่า “ผู้บริโภคคนสุดท้าย” หรือในภาษาอังกฤษตรงกับคำว่า “Ultimate Consumer” โดยผู้บริโภคกลุ่มนี้นั้นเป็นบุคคลที่บริโภคสินค้าหรือบริการโดยชอบ แม้ไม่ได้เป็นคู่สัญญาโดยตรงกับผู้ประกอบธุรกิจ หากได้รับผลกระทบจากการบริโภคสินค้าหรือบริการนั้นๆ ก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจรับผิดชอบต่อตนได้[20] เช่น ในสหราชอาณาจักร (United Kingdom) เคยเกิดคดีพิพาทคดีหนึ่งที่สะท้อนถึงหลักการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่ยึดโยงกับหลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญา คือ คดี Donoghue v. Stevenson (1932)[21] ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า Mrs.Donoghue ได้ไปเที่ยว Café’ แห่งหนึ่งในเมือง Paisley กับเพื่อน และได้สั่ง Ginger beer มาดื่ม (เพื่อนเป็นคนซื้อ) ปรากฏว่าในขวดเบียร์ที่เธอได้ดื่มนั้น พบซากหอยทากซึ่งเน่าเปื่อยอยู่ในขวด หลังจากนั้นไม่นานเธอเกิดอาเจียนและล้มป่วยลงซึ่งเป็นผลมาจากการดื่มเบียร์ดังกล่าว เธอได้ยื่นฟ้อง Mr.Stevenson ซึ่งเป็นผู้ผลิตเบียร์ ประเด็นสำคัญในคดีนี้ คือ Mrs.Donoghue มีอำนาจฟ้อง Mr.Stevenson หรือไม่ เพราะไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรงระหว่างกัน ซึ่งในคดีนี้ศาลสูงของประเทศอังกฤษตัดสินให้ Mr.Stevenson ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้าจะต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ Mrs.Donoghue แม้จะไม่มีนิติสัมพันธ์ใดๆ ระหว่างกันก็ตาม เพราะเป็นหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ผลิตที่จะต้องใช้

---

[20] ตามหลักกฎหมายไทย Ultimate consumer เป็นส่วนหนึ่งในคำนิยามของคำว่า “ผู้บริโภค” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งวางหลักการสำคัญให้ผู้บริโภคหมายถึงบุคคลใน 3 กลุ่ม ได้แก่ ผู้ซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ, ผู้ได้รับการเสนอหรือชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจให้เข้าทำสัญญาซื้อสินค้าหรือบริการ และบุคคลที่ได้บริโภคสินค้าหรือบริการโดยชอบ แม้ว่าจะไม่ได้เป็นคู่สัญญากับผู้ประกอบธุรกิจก็ตาม

[21] คดี Donoghue v. Stevenson (1932) [online] Available from http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1932/100.html

ความระมัดระวังใน ความปลอดภัยของสินค้าที่มีการจำหน่ายออกสู่ท้องตลาด เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญแห่งคดีจะพบว่า ผู้บริโภคในสายตาของกฎหมายนั้น มุ่งที่การบริโภคตามความเป็นจริง โดยไม่คำนึงถึงนิติสัมพันธ์ตามหลักการมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในสัญญาแต่อย่างใด[22]

3. การนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัดมาช่วยบรรเทาภาระการพิสูจน์ในคดีที่ผู้บริโภคเป็นผู้เสียหาย

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict liability) นั้นเป็นหลักความรับผิดที่มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากหลักความรับผิดทางละเมิดทั่วไป เมื่อพูดถึงหลักความรับผิดทางละเมิดนั้นเราจะถึงนึกถึงกรณีความรับผิดทางละเมิดซึ่งต้องการความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคล (Fault liability) กล่าวคือ บุคคลจะต้องรับผิดทางละเมิดก็ต่อเมื่อเขาได้มีการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ[23] ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด หากมีบุคคลใดทำการกล่าวหาว่าเขากระทำละเมิดแล้ว บุคคลนั้นก็จะต้องมีภาระการพิสูจน์ในการนำสืบให้ศาลเห็นว่าเขามีความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะไหน หากนำสืบไม่ได้สมกับการกล่าวอ้างศาลก็ต้องทำการยกฟ้องในที่สุด[24] ซึ่งลักษณะของหลักความรับผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อนั้นเป็นฐานสำคัญของการที่ศาลใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการนำสืบพยานหลักฐานมาอย่างช้านาน ดังนี้ หากมองในมิติของการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแล้วจะพบว่าหลักการดังกล่าวนี้ก็ถือเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งต่อการฟ้องร้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนของผู้บริโภค เพราะหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดภาระการ

---

[22] คดี MACPHERSON V. BUICK MOTOR CO. (1916) ซึ่งเกิดในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า โจทก์ได้ซื้อรถยนต์จากพ่อค้าคนกลาง ซึ่งจำเลยเป็นผู้ผลิต ต่อมาโจทก์ประสบอุบัติเหตุเนื่องจากล้อรถยนต์หัก ขณะที่กำลังขับรถด้วยความเร็ว 8 ไมล์ต่อชั่วโมง ประเด็นในคดีนี้ คือ โจทก์และจำเลยไม่ได้เป็นคู่สัญญาระหว่างกัน และที่สำคัญล้อรถยนต์ที่ผลิตไม่ได้มาตรฐานจนก่อให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าวจำเลยไม่ได้ผลิตเองแต่ซื้อมาจากผู้ผลิตรายอื่นอีกทอดหนึ่ง (supplier) ศาลในคดีนี้ได้วินิจฉัยให้จำเลยต้องรับผิดต่อโจทก์แม้ว่าจะไม่ได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ ระหว่างกันก็ตาม อันเป็นการยืนยันถึงหลักการสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคที่ไม่คำนึงถึงนิติสัมพันธ์ในทางสัญญา นั่นเอง [online] Available from http://www.courts.state.ny.us/reporter/archives/macpherson_buick.htm

[23] หลักความรับผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (Fault liability) วางหลักการไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

[24] เป็นไปตามหลักในเรื่องภาระการพิสูจน์ที่ว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นมีหน้าที่นำสืบ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84/1

พิสูจน์ในทางคดีให้ตกแก่ฝ่ายผู้บริโภคซึ่งเป็นฝ่ายโจทก์ ผลที่เกิดขึ้นคือผู้บริโภคซึ่งเป็นฝ่ายที่กล่าวหาว่าผู้ประกอบการกระทำละเมิดต่อตนเองจะต้องทำการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวแก่คดีต่างๆ เพื่อนำมาแสดงต่อศาลเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผู้ประกอบการมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างไร กระบวนการผลิตสินค้ามีความบกพร่องตรงไหน หากนำสืบหรือพิสูจน์ตามที่ตนเองกล่าวอ้างไม่ได้ หรือหลักฐานที่นำมาแสดงต่อศาลไม่มีน้ำหนักเพียงพอ ศาลก็ต้องทำการยกฟ้องซึ่งเป็นกติกาการต่อสู้คดีภายใต้หลักความรับผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ในทางความเป็นจริงแล้วหากมองในแง่พัฒนาการของกระบวนการผลิตสินค้าที่มีการนำเอาเทคโนโลยีที่มีระบบการทำงานสลับซับซ้อนเข้ามาใช้แทนแรงงานคน ส่งผลให้ผู้ประกอบการสามารถผลิตสินค้าได้จำนวนมาก (Mass production) ต่อครั้งของการผลิต ไม่มีทางเลยที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ซึ่งไม่มีความรู้มากพอในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังกล่าวจะเข้าใจถึงกระบวนการทำงานของเครื่องจักรหรือกรรมวิธีในการผลิตที่ซับซ้อน จะสามารถนำสืบให้ศาลเห็นถึงความบกพร่องของกระบวนการต่างๆ เพื่อเอาผิดกับผู้ประกอบการได้ และที่สำคัญข้อมูลที่เกี่ยวกับกระบวนการผลิตสินค้าในแต่ละขั้นตอน ล้วนอยู่ในความครอบครองของผู้ประกอบการทั้งสิ้น ยิ่งเป็นการตอกย้ำ ถึงความยากลำบากในกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานมานำสืบความรับผิดของผู้ประกอบการขึ้นไปอีก

ดังนั้น เมื่อมีความบกพร่องอันเกิดจากการบังคับใช้หลักความรับผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จึงก่อให้เกิดแนวความคิดในการคุ้มครองผู้บริโภคขึ้นใหม่เพื่อมาอุดช่องว่างกรณีดังกล่าว นั่นคือการนำหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด หรือในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Strict liability”[25] เข้ามาปรับใช้กับกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่มีความชำรุดบกพร่องจนก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัย (Product liability) หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญแตกต่างจากหลัก Fault liability ตรงที่ว่าหลัก Fault liability นั้นผู้ประกอบการจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อเขามีความผิด (Fault) คำว่า “ความผิด” ที่ว่านี้ก็คือ “ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ” นั่นเอง แต่หลักการของ Strict liability นั้นเป็นหลักกฎหมายที่สันนิษฐานไว้ในเบื้องต้นว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อผู้บริโภคอันเกิดจากการบริโภคสินค้า ผู้ประกอบ

---

[25] อนึ่งคำว่า *“Strict liability”* นี้ในประเทศไทยมีผู้แปลว่า *“ความรับผิดเด็ดขาด”* ด้วยเช่นกัน (โปรดดู สายสุดา นิงสานนท์, **ความรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525. และคิณีนาถ เกียรติกังวาฬไกล, **ความรับผิดทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ,** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532. เป็นต้น)

การจะต้องรับผิดไม่ว่าจะได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่[26] ดังนี้ หลักกฎหมายดังกล่าวจึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "ความรับผิดที่ไม่ต้องการความผิด" (Objective responsibility)[27] ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อสันนิษฐานดังกล่าวข้างต้น จะพบว่ากฎหมายได้ผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกแก่ฝ่ายผู้ประกอบการที่ถูกฟ้องร้องที่ต้องพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ของตนเอง หากนำสืบให้ศาลเห็นถึงความบริสุทธิ์ไม่ได้ก็ต้องตกเป็นฝ่ายแพ้คดีและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค ซึ่งความบริสุทธิ์ที่ผู้ประกอบการจะต้องนำสืบตามหลัก Strict liability นี้หลักกฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 7 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องนำสืบอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ สินค้านั้นมิได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือผู้เสียหายได้รู้อยู่แล้วว่าสินค้าดังกล่าวเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้าไม่ถูกต้องตามวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือนหรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ประกอบการได้กำหนดไว้อย่างถูกต้องและชัดเจนตามสมควรแล้ว จึงจะหลุดพ้นจากความรับผิดอันเกิดจากข้อสันนิษฐานของกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อมีการนำหลัก Strict liability เข้ามาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคแล้ว จะพบว่าเป็นการบรรเทาภาระของผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเมื่อมีความเสียหายอันเกิดขึ้นจากการบริโภคสินค้าแล้ว ผู้เสียหายเพียงแต่แสดงให้ศาลเห็นว่าความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากการบริโภคสินค้า และสินค้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นเป็นสินค้าที่ผลิตหรือซื้อมาจากผู้ประกอบการเพียงเท่านั้น โดยไม่ต้องไปนำสืบถึงความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการเหมือนเช่นหลัก Fault liability เหมือนที่ผ่านมา ถามว่าหลักการใหม่ที่ถูกนำมาปรับใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคดังกล่าวนี้มีความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการมากน้อยเพียงใดนั้น ก็ต้องตอบว่ามีความเป็นธรรมและเหมาะสมดีแล้ว ทั้งนี้เพราะการที่กำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้แบกรับภาระการพิสูจน์ในการนำสืบถึงความบริสุทธิ์ของตนเองนั้นก็เพราะผู้ประกอบการเป็นเจ้าของเทคโนโลยีการผลิตย่อมเป็นฝ่ายที่จะต้องรู้ถึงกลไกการทำงานของ

---

[26] หลักการของความรับผิดโดยเคร่งครัด เป็นหลักกฎหมายที่มีรากฐานมาจากหลัก res ipsa loquitur (Thing speaks for itself) โปรดดู ศักดา ธนิตกุล, **คำอธิบายและคำพิพากษาเปรียบเทียบ กฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย,** พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2553, หน้า 33-34.

[27] ศนันท์กรณ์ (จำปี) โสตถิพันธุ์, **คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ พร้อมคำอธิบายในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง,** พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553). หน้า 53-54 และ 441.

เครื่องจักรดังกล่าวเป็นอย่างดี ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้าก็อยู่ในความครอบครองของฝ่ายผู้ประกอบการทั้งสิ้น ย่อมไม่เป็นการยากที่จะนำข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นมาแสดงต่อศาล และที่สำคัญผู้ประกอบการก็มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีพอในการที่จะสามารถบริหารความเสี่ยงในกรณีที่อาจต้องรับผิดตามหลัก Strict liability โดยการทำประกันภัยความรับผิดต่อผลิตภัณฑ์ (Product liability insurance) ได้[28] ซึ่งหากจะมองในมิติของการประกันภัยความเสี่ยงดังกล่าวนี้ผู้ประกอบการอาจต้องใช้ต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นด้วย เพราะมีต้นทุนในเรื่องของการประกันภัยเข้ามา แต่ถ้าถามว่าผู้ประกอบการได้รับผลกระทบมากน้อยเพียงใดนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าแม้ต้นทุนการผลิตจะสูงขึ้น แต่ในทางเศรษฐกิจการค้าแล้วผู้ประกอบการก็ต้องผลักภาระอันเกิดจากผลกระทบดังกล่าวมาให้แก่ผู้บริโภคในรูปของการปรับราคาสินค้าให้สูงขึ้นด้วย ดังนั้น หากพิจารณาในมิตินี้ก็จะพบว่าการนำหลัก Strict liability มาใช้ย่อมทำให้ผู้บริโภคมีความปลอดภัยในการบริโภคสินค้ามากยิ่งขึ้น เพราะผู้ประกอบการจะให้ความใส่ใจในกระบวนการผลิตเพื่อให้สินค้ามีคุณภาพ แม้ฝ่ายผู้บริโภคต้องรับภาระในด้านราคาสินค้าที่สูงขึ้นก็ตาม แต่ในสายตาของกฎหมายถือว่ามีการสมดุลในด้านความเป็นธรรมของทั้งสองฝ่ายเป็นอย่างดีแล้ว

4. การนำหลักการบอกเลิกสัญญาโดยอิสระภายใต้เงื่อนเวลามาใช้ในการคุ้มครองผู้บริโภค

การเลิกสัญญาโดยอิสระภายใต้เงื่อนเวลา (Cooling off period) เป็นหลักกฎหมายที่ถูกออกแบบมาเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในธุรกิจขายตรง (Direct selling) และธุรกิจตลาดแบบตรง (Direct market) ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าลักษณะของธุรกิจขายตรงนั้น เป็นธุรกิจที่มุ่งทำการตลาดโดยใช้ตัวแทน หรือผู้จำหน่ายอิสระ เดินทางไปจำหน่ายสินค้าถึงที่บ้านหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภค ซึ่งลักษณะของการขายประเภทนี้มีความแตกต่างจากการขายที่ตั้งเป็นร้านค้าแล้วให้ผู้บริโภคเดินเข้ามาซื้อดังกรณีทั่วไป เพราะการขายในธุรกิจขายตรงนั้นมีลักษณะเป็นการขายเชิงรุก (Aggressive selling)[29] มีรูปแบบการขายเป็นการรุกเร้าให้ผู้บริโภค

---

[28] โปรดดูเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), การประกันภัยความรับผิดจากผลิตภัณฑ์ (Product liability Insurance) [online] Available from http://www.oic.or.th/th/n/n15.php

[29] ธีรวัฒน์ จันทรสมบูรณ์, **คำอธิบายและสาระสำคัญ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545,** พิมพ์ครั้งที่ 2,(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม), 2549, หน้า 1.

ซื้อสินค้าที่มีการนำเสนอ ซึ่งผู้บริโภคส่วนใหญ่เมื่อถูกรุกเร้า บ้างก็ใจอ่อน บ้างก็ซื้อเพื่อตัดรำคาญ หรือบ้างก็ยอมซื้อเพราะทนความกดดันจากตัวแทนหรือผู้จำหน่ายอิสระไม่ไหว ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้เป็นสาเหตุที่ทำให้ธุรกิจขายตรงเป็นการขายที่สร้างความกดดันสูง (High pressure) ให้แก่ผู้บริโภคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะผู้บริโภคส่วนใหญ่ต้องจำยอมซื้อสินค้าที่มีการเสนอขายแม้จะไม่ตรงกับความประสงค์ที่แท้จริงของตนเองก็ตาม ดังนั้น หลักการของการบอกเลิกสัญญาภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนดจึงถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคกรณีนี้ กล่าวคือ กฎหมายจะให้ระยะเวลาช่วงหนึ่งหลังจากที่ผู้บริโภคได้ซื้อสินค้าจากตัวแทนขายตรงหรือผู้จำหน่ายอิสระมาแล้ว สามารถที่จะบอกเลิกสัญญาซื้อขายได้โดยไม่จำต้องให้เหตุผลใดๆ ทั้งสิ้น ถือเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้บริโภคฝ่ายเดียว จะมีการตกลงเป็นอย่างอื่นไม่ได้[30] เช่น ตามกฎหมายไทยได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้บริโภคสามารถบอกเลิกสัญญาได้คือภายในกำหนด 7 วันนับจากวันที่มีการซื้อสินค้าหรือบริการ[31] ซึ่งหากผู้บริโภคได้ใช้สิทธิตรงนี้แล้วบริษัทผู้ประกอบธุรกิจขายตรงจำต้องคืนเงินให้แก่ผู้บริโภคเต็มจำนวน ซึ่งหลักกฎหมายนี้สร้างขึ้นมาเพื่อลดความตึงเครียดให้แก่ผู้บริโภค เช่นเดียวกันกับกรณีของธุรกิจตลาดแบบตรงที่แม้จะไม่มีตัวแทนขายหรือผู้จำหน่ายอิสระเข้าไปเสนอขายสินค้าให้แก่ผู้บริโภคตามบ้านเรือนหรือสถานที่ทำงานก็ตาม แต่ธุรกิจประเภทนี้มีลักษณะเป็นการทำการตลาดผ่านช่องทางของสื่อต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโทรทัศน์ วิทยุ สื่อออนไลน์ โปสเตอร์โฆษณา เป็นต้น เหล่านี้จะมีลักษณะเป็นการนำเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยที่ผู้บริโภคไม่มีโอกาสได้ทดลองใช้สินค้าหรือเห็นสินค้าจริงก่อนทำการซื้อขาย แต่เป็นการตกลงใจซื้อตามที่ตนได้เห็นผ่านสื่อต่างๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น โอกาสที่ผู้บริโภคจะได้รับสินค้าที่ไม่ตรงตามตัวอย่างที่โฆษณาย่อมมีสูงมากเมื่อมีการส่งมอบสินค้า ดังนั้น หลักการบอกเลิกสัญญาภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนดจึงถูกนำไปใช้กับธุรกิจประเภทนี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ประสงค์จะบอกเลิกสัญญาและคืนสินค้าในกรณีที่สินค้ามีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่บริษัทผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงได้กล่าวอ้าง ซึ่งตามกฎหมายไทยก็ได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้บริโภคสามารถบอกสัญญาได้ภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันที่ได้รับสินค้า[32]

---

[30] Iain Ramsay, **Consumer Protection Text and Materials,** (London : Weidenfeld and Nicolson), 1989, p. 337.

[31] โปรดดู พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 33.

[32] โปรดดู พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 มาตรา 33.

หลักการบอกเลิกสัญญาภายใต้เงื่อนเวลาที่กำหนดนี้ยังถูกนำไปใช้ในธุรกิจการขายประกันภัยทางโทรศัพท์ด้วย แต่ใช้ชื่อเรียกในภาษาอังกฤษว่า “Free look period” ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้เอาประกันภัยสามารถที่จะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาได้ภายใน 30 วันนับจากวันที่ตนได้รับกรมธรรม์ประกันภัย[33] เหตุที่มีการนำมาหลักการนี้มาใช้ในธุรกิจการขายประกันภัยทางโทรศัพท์ก็เป็นเหตุผลทำนองเดียวกันกับธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงในแง่ของการที่ผู้บริโภคถูกรุกเร้าจากตัวแทนขายประกันทางโทรศัพท์ และบางกรณีข้อตกลงในกรมธรรม์ยังไม่ตรงกับที่ตกลงกันไว้ทางโทรศัพท์ด้วย หากไม่มีการนำหลักการนี้มาปรับใช้ย่อมก่อให้เกิดความเดือดร้อนและยุ่งยากต่อตัวผู้บริโภคซึ่งตกลงใจในการที่จะซื้อประกันภัยทางโทรศัพท์เป็นอย่างมาก

5. มาตรการในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในการดำเนินคดีในชั้นศาล

การให้ความช่วยเหลือผู้บริโภคในการดำเนินคดีนั้น มีอยู่หลายมาตรการ สำหรับมาตรการแรกก็คือการนำวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) มาปรับใช้กับการดำเนินคดีผู้บริโภค ซึ่งการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้ คือการดำเนินคดีแพ่งที่บุคคลหนึ่งหรือหลายคนได้ดำเนินคดีแพ่งเพื่อตนเอง หรือเพื่อกลุ่มบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์เดียวกัน โดยสมาชิกกลุ่มไม่ได้เข้าร่วมพิจารณาคดีในฐานะคู่ความ และไม่ถือว่ามีส่วนร่วมในการดำเนินคดี แต่คำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความและสมาชิกของกลุ่มทุกคน[34] กล่าวโดยสรุปคือ เป็นการฟ้องคดีของผู้เสียหายจำนวนมากที่ได้รับความเสียหายในข้อเท็จจริงเดียวกัน และมีจำเลยคนเดียวกัน โดยมีตัวแทนผู้เสียหายยื่นฟ้องแทนผู้เสียหายทั้งหมด หากศาลพิพากษาให้ชนะคดี ผู้เสียหายทุกคนก็จะได้รับผลในทางคดีเช่นเดียวกันแม้ว่าจะไม่ได้เข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วยก็ตาม[35] กรณีนี้หากให้ผู้เสียหายแต่ละคนแยกฟ้องเป็นคดีของตนเองก็จะมีคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก และแต่ละคดีก็ต้องมีค่าใช้จ่ายในการยื่นฟ้องซึ่งเป็นภาระของผู้เสียหายแต่ละราย ดังนั้น ในกรณีนี้เพื่อเป็นการ

---

[33] โปรดดู ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการออก การเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัย และการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนประกันวินาศภัย นายหน้าประกันวินาศภัย และธนาคาร พ.ศ. 2522 หมวด 3 ส่วนที่ 3 ข้อ 13.1

[34] ดวงทิพย์ บุญปลูก, **การดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศในสหภาพยุโรป : มุมมองความเป็นไปได้ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในประเทศไทย,** ดุลพาห (กันยายน – ธันวาคม 2555), หน้า 31.

บรรเทาภาระของผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้เสียหาย และเพื่อเป็นการลดจำนวนคดีที่ขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาล กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายจำนวนมากเหล่านี้สามารถที่จะเลือกส่งตัวแทนของตนเข้าไปเป็นโจทก์ในการดำเนินคดีเพียงคดีเดียว และเมื่อชนะคดีแล้วผู้เสียหายทุกคนแม้ไม่ได้เป็นโจทก์ในคดีก็มีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาตามคำพิพากษาเสมอภาคกันได้ หลักการดำเนินคดีแบบกลุ่มนี้ถูกนำมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินการฟ้องร้องคดีแทนผู้บริโภค โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับความไม่ปลอดภัยของสินค้า (Product liability) ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้ว อาจมีผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ดังนี้ การเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายจากข้อเท็จจริงเดียวกัน และมีผู้ก่อให้เกิดความเสียหายคนเดียวกันเหล่านั้นสามารถยื่นฟ้องคดีในลักษณะของการดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ย่อมเป็นการบรรเทาภาระทางด้านค่าใช้จ่ายของผู้บริโภค และเป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

นอกจากการนำวิธีการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินคดีเกี่ยวกับกรณีที่มีผู้บริโภคได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมากแล้ว ลักษณะพิเศษของการดำเนินคดีที่มีผู้บริโภคเป็นโจทก์อีกประการหนึ่ง คือการมีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้บริโภคโดยตรง นั่นคือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 โดยมีหลักการพื้นฐานเป็นการปรับปรุงระบบวิธีพิจารณาคดีให้รวดเร็ว และเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่เอื้อประโยชน์ต่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภค[36] และที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้เปลี่ยนระบบการพิจารณาคดีจากระบบกล่าวหา (Inquisitorial system) ที่ใช้เป็นหลักการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งศาลทำตัวเป็นกลางในคดี มาสู่ระบบไต่สวน (Accusatory system) ซึ่งศาลมีบทบาทในเชิงรุกในการสืบหาข้อเท็จจริงในคดีได้โดยที่คู่ความไม่จำต้องร้องขอ[37] ทั้งนี้เพราะในคดีแพ่งทั่วไปนั้นกฎหมายสันนิษฐานว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายมีความเท่าเทียมกัน แต่ในคดีผู้บริโภคกฎหมายสันนิษฐานว่าผู้บริโภคเป็นฝ่ายที่ด้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจ จึงจำเป็นที่จะต้องมีกระบวนการพิจารณาเป็นการเฉพาะจึงจะเกิดความเป็นธรรม นั่นเอง

---

[35] หลักการดังกล่าวได้ยกเว้นหลักวิธีพิจารณาความแพ่ง (Civil Procedure) ในเรื่อง **“คำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น”**

[36] ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์, **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551,** พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม), 2551, หน้า 2.

[37] สมยศ ไขประพาย, **บทบาทอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน** [online] Available from elib.coj.go.th/Ebook/data/judge.../jrp2555_10_18.pdf, หน้า 24.

6. มาตรการในด้านความปลอดภัยในการบริโภคสินค้า

ในเรื่องมาตรการด้านความปลอดภัยของสินค้า (Product Safety Measures) นั้นเป็นผลพวงมาจากความไม่ปลอดภัยอันเนื่องมาจากกระบวนการผลิตสินค้าจากโรงงานของผู้ประกอบการที่มีการกระจายไปสู่ตลาดเพื่อวางขายหรือได้มีการจำหน่ายไปยังผู้บริโภคแล้ว โดยมาตรการที่ถือเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยของสินค้านี้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ 1. มาตรการก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด (Pre-market Control Measures) ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานจริยธรรม (Code of Conduct), ของผู้ประกอบธุรกิจ การกำหนดมาตรฐาน (Standard) ของกระบวนการผลิตและมาตรฐานของสินค้าที่จะผลิตขึ้น และ 2. มาตรการหลังจากที่สินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measures) ได้แก่ การควบคุมระบบการจัดจำหน่าย (Supply chain), การตรวจสอบคุณภาพสินค้า (Product Quality Control), การให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าอย่างถูกต้องและเพียงพอ (Product Information, Labeling), การเยียวความเสียหายอันเกิดจากความชำรุดบกพร่อง (Compensation), การเรียกคืนสินค้าที่ไม่ปลอดภัยคืนจากผู้บริโภค (Product recall)[38] และการสั่งห้ามจำหน่ายสินค้า (Ban) โดยมาตรการแรกนั้นใช้ในกรณีที่สินค้าที่มีความไม่ปลอดภัยยังไม่ได้มีการจำหน่ายให้แก่ผู้บริโภค ส่วนมาตรการหลังนั้นใช้ในกรณีที่สินค้านั้นได้มีการจำหน่ายไปสู่ผู้บริโภคแล้ว ซึ่งจะเห็นว่าไม่อาจใช้มาตรการแรกได้ เมื่อพิจารณาจากทั้งสองมาตรการข้างต้นจะพบว่ามาตรการในด้านการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคด้านความปลอดภัยของสินค้าเป็นมาตรการที่รัฐใช้อำนาจในการแทรกแซงเสรีภาพของเอกชนอย่างชัดเจนทั้งในแง่ของการบังคับห้ามจำหน่ายสินค้า และกรณีบังคับเรียกคืนสินค้าแม้ว่าสัญญาซื้อขายจะเสร็จเด็ดขาดแล้วก็ตาม โดยกรณีของประเทศไทยมาตรการด้านความปลอดภัยของสินค้าถูกบัญญัติไว้ทั้งในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522[39], พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551[40] และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551[41]

---

[38] ปกรณ์ นิลประพันธ์, **การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค** [online], กุมภาพันธ์ 2548. Available from www.lawreform.go.th/lawreform/images/.../8595.doc, หน้า 1.

[39] มาตรา 36

[40] มาตรา 4

[41] พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เป็นหลักกฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้บริโภคซึ่งได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งตรงกับกฎหมาย Product Liability ในต่างประเทศ

บทสรุป

กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection Law) เป็นกฎหมายที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่เมื่อประมาณศตวรรษที่ 18 ถือเป็นหลักกฎหมายที่มีแนวความคิดและอัตลักษณ์เฉพาะตน ซึ่งมุ่งให้ความคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งมีอำนาจต่อรองและฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าผู้ประกอบธุรกิจ ดังนั้น หลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นการยกเว้นหรือจำกัดหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปที่ใช้บังคับกับบุคคลในฐานะเท่าเทียมกัน ซึ่งผู้เขียนได้พรรณนาถึงสาระสำคัญอย่างครบถ้วนแล้ว ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงแก่นอันเป็นรากฐานและอัตลักษณ์แห่งกฎหมายย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ในการปรับใช้ตัวบทกฎหมายได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์นั่นเอง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คิณีนาถ เกียรติกังวาฬไกล, **ความรับผิดทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพ,** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

ชาญณรงค์ ปราณีจิตต์, **คำอธิบายพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551,** พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม), 2551.

ดวงทิพย์ บุญปลูก, **การดำเนินคดีแบบกลุ่มในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศในสหภาพยุโรป : มุมมองความเป็นไปได้ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ในประเทศไทย,** ดุลพาห (กันยายน – ธันวาคม 2555).

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, **กฎ กติกาของภาครัฐกับประสิทธิภาพของตลาด (State Rules and Market Efficiency)** [online], August 2013. Available from www.bot.or.th/Thai/.../Publication /.../DP062013.pdf

ธีรวัฒน์ จันทรสมบูรณ์, **คำอธิบายและสาระสำคัญ พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545,** พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม), 2549.

ปกรณ์ นิลประพันธ์, **การพัฒนามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค** [online], กุมภาพันธ์ 2548. Available from www.lawreform.go.th/lawreform/images/.../8595.doc

ศักดา ธนิตกุล, **คำอธิบายและคำพิพากษาเปรียบเทียบ กฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย,** พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2553.

ศนันท์กรณ์ (จำปี) โสตถิพันธุ์, **คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้ พร้อมคำอธิบายในส่วนของพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง,** พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน), 2553.

สมยศ ไชประพาย, **บทบาทอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน** [online] Available from elib.coj.go.th/Ebook/data/judge.../jrp2555_10_18.pdf

สุษม ศุภนิตย์, **คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค,** พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2552.

สายสุดา นิงสานนท์, ค**วามรับผิดเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.), **การประกันภัยความรับผิดจากผลิตภัณฑ์ (Product liability Insurance)** [online] Available from http://www.oic.or.th/th/n/n15.php

TCDC, **Mass Production** [online], 1 September 2014. Available from http://www.tcdc.or.th/creativethailand/article/ClassicItem/20275

นสพ.สยามธุรกิจ, **การเรียกคืนสินค้า** [online] Available from http://www.tsi.co.th/tips.asp?tid=266

ประกาศคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการออก การเสนอขายกรมธรรม์ประกันภัย และการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนประกันวินาศภัย นายหน้าประกันวินาศภัย และธนาคาร พ.ศ. 2522.

ภาษาต่างประเทศ

Brian W. Harvey, **The Law of Consumer Protection and Fair Trading** (London : Butterworth), 1987.

Department of Economic and Social Affair, **United Nations Guidelines for Consumer Protection** (as expanded in 1999) [online] Available from www.un.org/esa/sustdev/publications/consumption_en.pdf.

Gerrit De Geest, **The Death of Caveat Emptor** [online], 18 February 2014. Available from www.law.uchicago.edu/files/files/degeest_paper_0.pdf

Gerrit de Geest (editor), **Contract law and Economics** [online], 2011. Available from books.google.co.th/books?isbn=1849806640

Iain Ramsay, **Consumer Protection Text and Materials,** (London : Weidenfeld and Nicolson), 1989.

John Goldring, Laurence Maher, Jill McKeough and Gail Peason, **Consumer Protection Law,** 5th edition [online] Available from books.google.co.th/books?isbn=1862872813

Lain Ramsay, **Consumer law and Policy : Text and Materials on regulating on consumer market,** Hart Publishing Worcester Place, 2007

Sinai Deutch, **Are consumer rights human right ?,** OSGOODE HALL LAW JOURNAL, volume 32. No.3, 1994

Donoghue v. Stevenson (1932) [online] Available from http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/1932/100.html

MACPHERSON V. BUICK MOTOR CO. (1916) [online] Available from http://www.courts.state.ny.us/reporter/archives/macpherson_buick.htm

สิทธิเมื่อถูกปฏิเสธการขนส่ง : กรณีนโยบายการจองเกินของสายการบิน

*อาจารย์กมลนัยน์ ชลประทิน**

บทคัดย่อ

ตามที่ปรากฏเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายในปัจจุบันถึงจริยธรรมทางธุรกิจของสายการบิน จนมีการตั้งคำถามว่า สายการบินสามารถปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารที่ได้สำรองที่นั่งล่วงหน้า ชำระค่าโดยสารและมาแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่องในภายเวลาที่กำหนด แต่กลับไม่สามารถเดินทางพร้อมกับเที่ยวบินดังกล่าวได้หรือ อันที่จริง “นโยบายการจองเกิน” เป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญ อันก่อให้เกิดรายได้แก่สายการบินมาเป็นเวลานาน ไม่ใช่พฤติกรรมทางธุรกิจที่ผิดกฎหมายหรือแผนการตลาดรูปแบบใหม่แต่อย่างใด เมื่อมีปัญหาเช่นนี้จึงมีการบังคับใช้ “ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553” แก่สายการบินแต่ยังพบปัญหาจากการบังคับใช้ประกาศฯ คือ กำหนดหน้าที่ในการชดเชยความเสียหายแก่ผู้โดยสารบังคับใช้ได้เฉพาะในกรณีที่สายการบินของไทยเป็นผู้ให้บริการและต้องเป็นการให้บริการในเส้นทางประจำภายในประเทศเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมการให้บริการในรูปแบบอื่น ดังนี้ ควรแก้ไขปรับปรุงประกาศฯ ให้สายการบินของไทยที่ให้บริการ ไม่ว่า เส้นทางภายในประเทศหรือระหว่างประเทศที่มีต้นทางจากประเทศไทย ให้การชดเชยแก่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบ

คำสำคัญ: นโยบายการจองเกิน การปฏิเสธการขนส่ง จริยธรรมทางธุรกิจ

---

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายเอกชนและธุรกิจ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Abstract

According to the current social issues in Thailand discussing on ethical responsibility of airline industry, it is widely questioned that whether the airlines are able to deny a seat on their plane of the passengers who have a confirmed reservation and have present themselves to be ready for the travel. The rule of thumb is that the “overbooked flight policy” is an important standard business practice which is extensively used for gaining increased revenue in the airline industry. In business section, this policy is not regarded as an illegal behavior or any new business marketing strategy. However, it is unclear to the passengers about the extent of their rights to be compensated in this case. Therefore, the “Announcement of the Ministry of Transport on Protection of Passenger Rights Using Thai air carriers Services for Domestic Scheduled air services 2010 (B.E 2553)” has been enacted for the purpose of resolving this problem. Nevertheless, it is found that there remain some problems arising out from the enforcement of this announcement. The crucial concern is that the liability of the air carriers to compensate the denied passengers under this announcement is applicable only in case of the services operated by Thai air carriers and for domestic flights only, not include to other carriers and international route services. This article thus suggests that the announcement should be revised to be effective for all route services operated by Thai air carriers, covering both domestic and international flights which depart from Thai airports. This is in order to inclusively secure the rights to be compensated of the denied innocent passengers which should be significantly protected.

Keywords: Overbooked flight policy, Denied passenger, Ethical responsibility/ Business ethics.

1. ความเป็นมา

"นโยบายการจองเกิน" (overbooked flight policy)[1] **หรือ "ขายตั๋วเกินที่นั่ง" (oversell a flight)** หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้โดยสารมาแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่อง (check in) เกินจำนวนที่นั่ง เนื่องจากสายการบินเปิดขายที่นั่งเกินจำนวนที่อากาศยานสามารถรองรับได้ในเที่ยวบินนั้น เพื่อลดปัญหาการไม่ปรากฏตัวของผู้โดยสารในวันเดินทาง (no show) ที่ก่อให้เกิดปัญหาการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า เช่น เที่ยวบินหนึ่งมีที่นั่ง 200 ที่นั่ง แต่สายการบินขายที่นั่งในเที่ยวบินลำนี้ถึง 210 ที่นั่ง จะเห็นได้ว่าสายการบินขายที่นั่งให้ผู้โดยสารถึงสองคนในที่นั่งเดียว[2] หากผู้โดยสารทุกคนที่ได้ทำการสำรองที่นั่งมาแสดงตน (go show) เพื่อเดินทางจะต้องมีผู้โดยสาร 10 รายที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง (denied boarding) ในเที่ยวบินนั้น ซึ่งฟังดูไม่ยุติธรรมกับผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธเท่าใดนัก เพราะผู้โดยสารไม่อาจทราบถึงการเปิดจองที่นั่งเกินของสายการบินจนกว่าตนจะถูกปฏิเสธการขนส่งในเที่ยวบินที่ได้สำรองนั้น

ความเป็นมาของนโยบายการจองเกินมีเหตุมาจากปัญหาการสำรองที่นั่งไม่เต็มลำและผู้โดยสารบางส่วนไม่แสดงตนในวันเดินทาง ในขณะที่ต้นทุนของสายการบินมีลักษณะเป็นต้นทุนคงที่ (fixed-cost) เมื่อต้นทุนมีความแน่นอนแต่กลับมีที่นั่งว่างหลายตำแหน่ง ก่อให้เกิดปัญหาการขาดทุน สายการบินจึงพยายามขายจำนวนที่นั่งให้มากที่สุด โดยหาวิธีการที่ทำให้จำนวนที่นั่งว่างเหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในระหว่างปี 1960-1970 คณะกรรมการการบินพลเรือนของสหรัฐอเมริกา (The Civil Aeronautics Board- CAB) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำหนดเส้นทางการบิน กำหนดราคาค่าโดยสารและกำหนดตารางการบินของสหรัฐอเมริกา มองว่า วิธีที่ง่ายที่สุดที่จะสามารถแก้ปัญหานี้ได้ คือ การขายตั๋วโดยสารในราคาถูกและไม่สามารถคืนเป็นเงินได้ (non-refundable) เมื่อผู้โดยสารเห็นว่าตนชำระค่าโดยสารไม่แพง การตัดสินใจยกเลิกการเดินทางตามที่ได้สำรองไปจึงเกิดขึ้นได้ง่าย แม้สายการบินจะไม่คืนเงินก็ตาม ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อสายการบินและผู้โดยสารเท่าใดนัก แต่ในขณะนั้นเส้นทางในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับ

---

[1] Ellitott Blanchard, "Notes Terminal 250: Federal Regulation of Airline Overbooking," Imaged with Permission of N.Y.U. Law Review, page 1805.

[2] มูรตี สมบูรณ์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.กาญจ์นภา อมรัชกุล คณะสถิติประยุกต์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA), ตั๋วเครื่องบินในมือคุณ ยืนยันการเดินทางได้จริงหรือ? ถ้าสายการบินเปิดการจองเกิน [ออนไลน์], 31 พฤษภาคม 2558. แหล่งที่มา http://m.manager.co.th/Daily/detail/9580000061623.

ความนิยมมาก สายการบินต่างๆ ไม่มีความสนใจที่จะกำหนดราคาค่าโดยสารให้ต่ำ แต่กลับขายในราคาสูงประกอบกับแผนการขายที่สร้างความยืดหยุ่นในการสำรองที่นั่ง โดยให้สิทธิผู้โดยสารยกเลิกการสำรองที่นั่งและมีสิทธิขอคืนเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาเปลี่ยนแปลงแผนการเดินทางและยกเลิกการเดินทางมากขึ้น นำไปสู่ปัญหาที่นั่งว่างในระยะยาวที่สายการบินตกอยู่ในสภาวะขาดทุนเหมือนเดิม ต่อมา สายการบินจึงใช้วิธีการขายตั๋วเกินที่นั่งเพื่อลดปัญหายกเลิกการเดินทางของผู้โดยสารและไม่ว่าผู้โดยสารจะได้ทำการสำรองที่นั่งจนเต็มลำหรือการยกเลิกการเดินทางหรือไม่ สายการบินก็ไม่ประสบปัญหาการขาดทุน ดังนี้ นโยบายการจองเกินจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่สายการบินให้ความสนใจมากขึ้นเรื่อยๆ

เดิมที มีเพียงสายการบินเต็มรูปแบบ (Full-service Airlines)[3] นิยมใช้นโยบายการจองเกิน เพราะประสบปัญหาการขาดทุนจากการที่ตัวแทนจำหน่ายตั๋วโดยสาร (ticket agency) กำหนดราคาค่าโดยสารต่ำจนผู้โดยสารไม่รู้สึกเสียดายที่จะยกเลิกการเดินทางกะทันหัน ส่งผลให้สายการบินไม่อาจหาผู้โดยสารทดแทนที่นั่งถูกยกเลิกได้ทันเวลา สายการบินจึงแก้ปัญหาโดยการขายตั๋วโดยสารเกินจำนวนที่นั่งเพื่อให้มีผู้โดยสารเดินทางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของสายการบินที่สามารถเพิ่มรายได้หรือลดอัตราการขาดทุนในแต่ละเที่ยวบินได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงเกิดปัญหาข้อร้องเรียนมากมายแก่สายการบินว่า “สายการบินปล้นที่นั่งผู้โดยสาร” ที่สะท้อนให้เห็นถึงจริยธรรมทางธุรกิจ[4] (Business Ethics) ของสายการบินและด้วยความไม่เข้าใจถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง จึงเกิดข้อสงสัยว่า สายการบินมีสิทธิปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารที่ได้สำรองที่นั่งล่วงหน้า (reservation) แม้มีการชำระค่าโดยสารเต็มจำนวนและมาแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่องภายในเวลาที่กำหนด (boarding

---

[3] สายการบินเต็มรูปแบบ (Full-Service Airlines) หมายถึง สายการบินที่ให้บริการเต็มรูปแบบและมีคุณภาพสูงกว่าสายการบินต้นทุนต่ำ มีการให้บริการหลายระดับ แต่อัตราค่าบริการจะสูงกว่า รูปแบบการดำเนินงานจะใช้บุคลากรจำนวนมาก มีกำหนดเวลาเดินทางที่เหมาะสม และให้บริการอาหารและเครื่องดื่มโดยไม่ต้องจ่ายเพิ่มจากค่าโดยสาร

โปรดดู กมลนัยน์ ชลประทิน, “มาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับในการแข่งขันระหว่างรัฐวิสาหกิจกับเอกชนในธุรกิจสายการบินภายในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขากฎหมายเอกชนและธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555) หน้า 10.

[4] ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฯ คำว่า “ธรรม” หมายถึง ความดี “จริย” หมายถึง ความประพฤติกิริยาที่ควรประพฤติ และ “ธุรกิจ” หมายถึง การงานประจำเกี่ยวกับอาชีพค้าขายหรือกิจการอื่นที่สำคัญและไม่ใช่ราชการ (กฎ) การประกอบกิจการในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม พาณิชยกรรม การบริการหรือกิจการอื่น จึงสรุปได้ว่า “จริยธรรมทางธุรกิจ” หมายถึง ผู้ประกอบธุรกิจที่มีการประพฤติปฏิบัติที่ชอบด้วยความดี ไม่มุ่งแต่ประโยชน์แต่ยังคำนึงถึงผลที่อาจกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสีย

time) ได้หรือ เมื่อเป็นปัญหาสายการบิน มักจะอ้างถึงเงื่อนไขที่ได้มีการแจ้งเตือนเพื่อให้ผู้โดยสารทำการศึกษารายละเอียดตามเว็บไซต์ (website) ด้วยตนเอง ซึ่งในเว็บไซต์ของสายการบินมักระบุเพียงว่าสายการบินอาจปฏิเสธการขนส่ง แต่รายละเอียดเชิงลึกอื่นสายการบินกลับระบุให้ผู้โดยสารศึกษาข้อมูล ณ สำนักงานของสายการบินแทน[5] เมื่อผู้โดยสารบางส่วนเพิกเฉยต่อการศึกษาเงื่อนไขโดยละเอียดจึงเกิดข้อร้องเรียนมากมายที่สายการบินจำต้องตอบถึงอำนาจการพิจารณาและตัดสินใจของผู้ให้บริการภาคพื้นดิน (Ground Service หรือ Passenger Service) ว่าจะให้ผู้โดยสารท่านใดสามารถเดินทางตามที่สำรองและท่านใดที่อาจถูกปฏิเสธการขนส่ง เพราะผู้โดยสารไม่สามารถทราบได้ว่าเที่ยวบินที่ตนได้ทำการสำรองที่นั่งจะมีการจองเกินหรือไม่ หากมีการจองเกินแต่ผู้โดยสารมาแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่องไม่ครบตามจำนวนที่นั่งก็ไม่เป็นปัญหา แต่ถ้าเมื่อใดมีผู้โดยสารมาแสดงตนเกินจำนวนที่นั่ง ผู้โดยสารเหล่านั้นจะทราบปัญหาต่อเมื่อได้รับแจ้งจากสายการบินก่อนออกเดินทาง ซึ่งในหลายครั้งผู้โดยสารไม่อาจเปลี่ยนแผนการเดินทางที่วางไว้ได้ทันการณ์

2. ข้อดีและข้อเสียของนโยบายการจองเกิน

2.1 ข้อดีของนโยบายการจองเกิน

นโยบายการจองเกินเป็นวิธีการหนึ่งในการจัดการรายได้ของสายการบินหรือที่เรียกว่า “Yield Management” ซึ่งเป็นวิธีการจัดการในทางธุรกิจเพื่อให้ได้กำไรรวมสูงสุดจากจำนวนที่นั่งบนอากาศยานที่มีจำกัด เพราะเห็นว่า ผู้โดยสารจะสำรองที่นั่งจนเต็มลำในแต่ละเที่ยวบิน แต่เมื่อถึงกำหนดเวลาเดินทางจะมีผู้โดยสารบางส่วนที่ไม่แสดงตัวเพื่อขึ้นเครื่องทำให้ที่นั่งว่างลง และการไม่แสดงตัวส่วนใหญ่มักไม่มีการยกเลิกที่นั่งล่วงหน้า (cancellation) สายการบินจึงมีแนวคิดที่จะใช้นโยบายการจองเกิน โดยการเปิดจองที่นั่งเกินกว่าจำนวนที่นั่งจริงในแต่ละเที่ยวบิน เผื่อว่าผู้โดยสารบางส่วนไม่แสดงตัวเพื่อขึ้นเครื่องก็ยังมีผู้โดยสารอีกส่วนหนึ่งที่พร้อมจะเดินทางจนเต็มลำเช่นเดิม ซึ่งการกำหนดจำนวนที่นั่งจองเกินนั้น สายการบินจะพิจารณาจาก

---

[5] ยกตัวอย่างเช่น การบินไทย ได้กำหนดเงื่อนไขในส่วนของการปฏิเสธผู้โดยสารจากการจองเกิน (Denied boarding by overbooking) ว่าสายการบินอาจทำการปฏิเสธผู้โดยสารในกรณีที่นั่งไม่เพียงพอ แต่จะมีการชดเชยค่าเสียหาย รายละเอียดสามารถติดต่อได้ที่สำนักงานของสายการบิน [ออนไลน์], แหล่งที่มา http://www.thaiairways.co.th/plan-your-trip/before-you-fly/en/conditions-of-contract.htm.

1. สถิติที่ผ่านมาในแต่ละเส้นทาง แต่ละช่วงเวลา แต่ละเที่ยวบิน ว่าโดยปกติจะมีผู้โดยสารที่ไม่แสดงตัวขึ้นเครื่องหรือทำการยกเลิกการเดินทางมีอัตราร้อยละเท่าใดของผู้โดยสารทั้งหมดในเที่ยวบินหนึ่ง

2. พิจารณารูปแบบการเดินทาง เช่น เดินทางส่วนตัว กลุ่มทัวร์หรือกลุ่มคนทำงาน (กลุ่มองค์กรธุรกิจหรือกลุ่มข้าราชการ) เพราะหากเกิดกรณียกเลิกการเดินทางหรือไม่แสดงตัวขึ้นเครื่องของผู้โดยสารในแต่ละประเภท สัดส่วนที่นั่งว่างที่จะคำนวณการเพิ่มที่นั่งจองเกินจะมีความแตกต่างกัน

เมื่อรวบรวมสถิติทั้งหลายเหล่านี้ สายการบินจะสามารถวิเคราะห์เพื่อกำหนดสัดส่วนที่นั่งเกินได้อย่างเหมาะสม จากสถิติที่ผ่านมาพบว่า บางเที่ยวบินอาจมีจำนวนที่นั่งว่างถึงร้อยละ 50 ของจำนวนที่นั่งทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติ สายการบินมักกำหนดจำนวนที่นั่งจองเกินไม่เกินร้อยละ 10-20 ของแต่ละเที่ยวบิน เพื่อลดปัญหาการปฏิเสธการขนส่งและชดเชยความเสียหาย ซึ่งข้อดีหรือประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของการจองเกิน ได้แก่

ก. ลดอัตราการขาดทุนในแต่ละเที่ยวบินจากปัญหาการยกเลิกการเดินทางหรือไม่แสดงตัวในวันเดินทาง

ข. ลดปัญหาการใช้ทรัพยากรที่มีไม่คุ้มค่า เพราะมีการทดแทนที่นั่งว่างด้วยผู้โดยสารที่ต้องการเดินทางจริง

ค. แม้มีการยกเลิกการเดินทางหรือไม่แสดงตัวในวันเดินทาง สายการบินไม่สูญเสียรายได้ เพราะได้มีการเรียกเก็บค่าโดยสารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

2.2 ข้อเสียของนโยบายการจองเกิน

แม้นโยบายการจองเกินจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแก่สายการบิน แต่ในทางกลับกันก็เป็นสาเหตุหลักของการปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารเช่นกัน ในกรณีที่มีการขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่ง หากผู้โดยสารทุกคนที่สำรองที่นั่งล่วงหน้ามาแสดงตัวในวันเดินทางหรือไม่มีผู้โดยสารที่ยกเลิกการเดินทาง สายการบินจำต้องปฏิเสธการเดินทางของผู้โดยสารบางราย จึงส่งผลกระทบภาพลบต่อสายการบิน ในส่วนของผู้โดยสารนอกจากจะไม่อาจเดินทางได้ตามที่สำรองแล้วยังมีผลกระทบด้านอื่นๆ เช่น เสียเวลารอรับการชดเชยของสายการบิน เสียค่าใช้จ่ายในการจองที่พัก ณ จุดหมายปลายทางแต่ไม่อาจเข้าพักได้ตามกำหนด กระทบต่อแผนการเดินทางในเที่ยวบินถัดไปสำหรับผู้โดยสารที่มีความจำเป็นต้องต่อเครื่อง (connecting flight) หากสาย

การบินใดสามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างสมเหตุสมผลคงไม่เป็นปัญหา แต่ปัจจุบันพบว่า สายการบินต้นทุนต่ำ (Low Cost Carrier) เริ่มนิยมใช้นโยบายการจองเกิน จึงปรากฏปัญหาปฏิเสธ การเดินทางในเส้นทางระหว่างประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ และการชดเชยความเสียหายมักไม่ได้สัดส่วนกับความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่าใดนัก อีกทั้ง ผู้โดยสารไม่ได้รับการชี้แจงจนคลายข้อสงสัยถึงสิทธิอันพึงได้รับหากถูกปฏิเสธการขนส่งและกรณีที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด คือ การที่สายการบินแจ้งถึงการปฏิเสธในเวลาที่ผู้โดยสารทำการลงทะเบียนเพื่อขึ้นเครื่อง (check in)[6] ณ สนามบิน ส่งผลให้ผู้โดยสารไม่อาจเปลี่ยนแปลงกำหนดการใดๆ ภายหลังจากที่ทราบว่าตนถูกปฏิเสธ

3. กฎหมายที่บังคับใช้แก่นโยบายการจองเกิน

3.1 กฎหมายที่บังคับใช้แก่นโยบายการจองเกินของไทย

ตามที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 กำหนดให้การอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศเป็นสาธารณูปโภค[7] เพื่อประโยชน์ด้านความมั่นคง ความปลอดภัย[8] และความผาสุกของประชาชน จึงได้ให้อำนาจแก่กระทรวงคมนาคมในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางประจำภายในประเทศไว้ ในเงื่อนไขประกอบใบอนุญาตค้าขายในการเดินอากาศแบบประจำของไทยทุกราย ทั้งที่ได้รับใบ

---

[6] Check in means to show your ticket at an airport so that you can be told where you will be sitting and so that your bags can be put on the aircraft. Cambridge Dictionary online, [online], http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/check-in.

ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ข้อ 3 ขอบเขต

"...(2) ผู้โดยสารนั้น

(ก) ได้มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่อง (check In) ภายในเวลาที่สายการบินระบุไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรหรือภายในเวลาที่ผู้โดยสารได้รับการแจ้งผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์..."

ในบทความนี้ขอใช้คำว่า "เช็คอิน" แทนคำว่า "การลงทะเบียนเพื่อขึ้นเครื่อง" ทั้งหมด เพื่อความกระชับ

[7] ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58

ข้อ 3 "กิจการดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(4) การเดินอากาศ"

[8] ความมั่นคง หมายถึง การป้องกันการรุกรานจากศัตรูภายนอกประเทศ

ความปลอดภัย หมายถึง การป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยงหรืออุบัติภัยต่างๆ ตลอดจนป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตหรือทรัพย์สินของประชาชน

อนุญาตในปัจจุบันและอนาคต และมีการบังคับใช้ **"ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553"** ให้มีผลบังคับใช้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นการทั่วไป แม้เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองมีศักดิ์ฐานะหรือมีความสำคัญต่ำกว่าบทกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล เพราะประกาศฯ ฉบับนี้บัญญัติขึ้นโดยฝ่ายปกครอง โดยมีรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมที่สามารถออกกฎหมายได้โดยลำพัง ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี[9] แต่ทั้งนี้ การบังคับใช้ประกาศฯ ดังกล่าวไม่ครอบคลุมกับปัญหาที่เกิดขึ้น เพราะขอบเขตการบังคับใช้จำกัดเพียงการเดินทางกับสายการบินของไทย[10] และเดินทางในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ[11] เท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงสายการบินของไทยที่ให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศหรือสายการบินต่างชาติที่เข้ามาให้บริการในประเทศไทยในเส้นทางระหว่างประเทศแต่อย่างใด ทั้งที่การให้บริการในรูปแบบดังกล่าวอาจมีการปฏิเสธการขนส่งได้เช่นกัน

วิธีปฏิบัติตามประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ของไทย ในกรณีที่มีการจองเกินก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้โดยสารบางส่วนที่ไม่สามารถเดินทางได้ตามที่สำรอง ด้วยเหตุเพราะผู้โดยสารแสดงตัวขึ้นเครื่องเต็มตามจำนวนที่นั่งที่เปิดขาย สายการบินมักใช้วิธีการแบ่งกลุ่มผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง ออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

ก. ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่งโดยสมัครใจ (voluntary denied boarding) ซึ่งหมายถึง ผู้โดยสารที่ยินดีรับข้อเสนอของสายการบินว่าตนจะเดินทางในเที่ยวบินถัดไปหรือรับข้อเสนออื่นๆ เพื่อไม่เดินทางในเที่ยวบินนั้น

---

[9] ชมชื่น มัณยารมย์ : ผู้ปรับปรุง, บทที่ 6 ประเภทของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ภาค 1 หลักการพื้นฐานของกฎหมายทั่วไป (LW103) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

[10] ข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553

สายการบิน หมายถึง ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการค้าขายในการเดินอากาศแบบประจำในเส้นทางบินภายในประเทศ

[11] สายการบินประจำมีกำหนดแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

สายการบินหลัก (Major Airline) เป็นผู้ประกอบการบินที่ได้รับมอบอำนาจเพื่อจัดบริการอย่างเป็นประจำมีกำหนดแก่สาธารณชนในเส้นทางระยะไกลที่มีผู้ใช้บริการหนาแน่น

สายการบินท้องถิ่น (Regional Airline) เป็นผู้ประกอบการบินในเส้นทางระหว่างชุมชนเมืองที่มีผู้ใช้บริการน้อยในเส้นทางระยะใกล้

โปรดดู บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, **ธุรกิจการบิน,** 2548, หน้า 38.

ข. ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่งโดยไม่สมัครใจ (involuntary denied boarding) หมายถึง ผู้โดยสารที่ต้องการเดินทางในเที่ยวบินที่ตนได้ทำการสำรอง แต่ไม่สามารถเดินทางได้เนื่องจากที่นั่งเต็ม

ในขั้นแรกสายการบินจะใช้วิธีการหาอาสาสมัคร (volunteer) หรือผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่งโดยสมัครใจก่อน สายการบินส่วนใหญ่มักให้ข้อเสนอ ดังนี้

1. กรณีที่สายการบินเปิดให้บริการหลายชั้น (class) เช่น จากเดิมที่ผู้โดยสารทำการสำรองชั้นประหยัด สายการบินจะเสนอปรับระดับ (upgrade) ให้เดินทางในชั้นธุรกิจแทน เนื่องด้วยผู้โดยสารส่วนใหญ่นิยมใช้บริการชั้นประหยัดและสายการบินมักเปิดจองที่นั่งเกินในชั้นดังกล่าว จนชั้นธุรกิจมีจำนวนที่นั่งเหลือจึงสามารถให้ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่งโดยสมัครใจเปลี่ยนที่นั่งเป็นชั้นธุรกิจได้ ในส่วนการหาอาสาสมัครเพื่อรับข้อเสนอการปรับระดับมักเป็นกลุ่มลูกค้าที่เป็นสมาชิกของสายการบินเป็นลำดับแรก (airline membership) ในทางกลับกัน หากผู้โดยสารชั้นธุรกิจมีจำนวนมากกว่าชั้นประหยัดและจำต้องมีข้อเสนอลดระดับ (down grade) ให้ผู้โดยสารนั่งชั้นประหยัดแทน แต่สายการบินจะต้องให้บริการอาหารและเครื่องดื่มเช่นเดียวกับชั้นธุรกิจที่ผู้โดยสารได้ทำการสำรองและสายการบินมักเสนอบัตรส่วนลดหรือเงินจำนวนหนึ่ง (pocket money) อีกด้วย

2. โอนถ่ายผู้โดยสารให้เดินทางกับสายการบินอื่นแทน (transfer) โดยสายการบินผู้รับผิดชอบมักจะหาสายการบินอื่นที่มีเวลาเดินทางใกล้เคียงกับเวลาที่ผู้โดยสารทำการสำรองไว้และอาจมีเงินชดเชยที่ได้เรียกร้องกันไว้ตามสมควร

แต่ในกรณีที่สายการบินไม่สามารถหาอาสาสมัครได้เพียงพอ สายการบินมีความจำเป็นต้องดูแลและชดเชยตามข้อตกลงและเงื่อนไขที่สายการบินได้ระบุไว้ต่อ *"ผู้โดยสารถูกปฏิเสธการเดินทางหรือปฏิเสธการขนส่ง"* โดยสายการบินต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงคมนาคม ในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ได้ให้นิยามความหมายว่า

"การปฏิเสธการขนส่ง" *หมายถึง การปฏิเสธที่จะรับขนผู้โดยสารเพื่อเดินทางไปกับเที่ยวบินที่ระบุไว้ในบัตรโดยสาร แม้ว่าผู้โดยสารนั้นจะได้มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่องตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้แล้วก็ตาม เว้นแต่ การปฏิเสธนั้นมีเหตุอันสมควร เช่น สุขภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย เอกสารการเดินทางไม่สมบูรณ์ เป็นต้น*

หากผู้โดยสารท่านใดถูกปฏิเสธการขนส่งโดยไม่สมัครใจ สายการบินต้องให้การดูแล

และชดเชยตามข้อ 5 แห่งประกาศฯ[12] แต่ทั้งนี้ ตามข้อ 3 “ขอบเขต” ผู้โดยสารที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง[13] ประกาศฯ ดังกล่าวใช้เฉพาะกับการให้บริการในเส้นทางประจำภายในประเทศไทย

---

[12] ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553

“ข้อ 5 การยกเลิกเที่ยวบินหรือปฏิเสธการขนส่ง สายการบินต้องปฏิบัติต่อผู้โดยสาร ดังนี้

(1) เสนอให้ผู้โดยสารเลือกระหว่าง

(ก) รับเงินค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นใดที่ถูกเรียกเก็บคืนเต็มจำนวนที่จ่ายไป สำหรับการเดินทางหรือเฉพาะส่วนที่ยังไม่ได้เดินทางตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อ 6 แต่หากสายการบินประสงค์จะชำระเป็น Travel voucher หรือสิ่งอื่นแทนเงินค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมดังกล่าว จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้โดยสารก่อนแล้วเท่านั้น หรือ

(ข) เปลี่ยนแปลงเที่ยวบินเพื่อการเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางที่ระบุไว้ในบัตรโดยสารหรือจุดหมายปลายทางอื่นที่ใกล้เคียงกับจุดหมายปลายทางเดิมโดยเร็วที่สุดภายในวันเดียวกัน วันถัดไป หรือวันอื่นตามความสมัครใจของผู้โดยสาร ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความสะดวกของผู้โดยสารและที่นั่งว่างที่สายการบินสามารถจัดให้ได้ โดยสายการบินต้องไม่คิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไม่ว่าในกรณีใดๆ แต่หากการเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินนั้นมีค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมอื่นที่ต่ำกว่าจำนวนเงินค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมที่ผู้โดยสารได้ชำระไว้แล้ว สายการบินต้องชำระเงินส่วนต่างคืนให้กับผู้โดยสารตามวิธีการและภายในเวลาที่กำหนดในข้อ 6 เสนอให้ผู้โดยสารเลือกระหว่าง

ในกรณีที่สายการบินเสนอเปลี่ยนแปลงเที่ยวบินไปยังสนามบินอื่นที่ใกล้เคียงกับจุดหมายปลายทางเดิม สายการบินจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากสนามบินใหม่ไปยังสนามบินที่เป็นจุดหมายปลายทางเดิมให้แก่ผู้โดยสารด้วย หรือ

(ค) เดินทางโดยการขนส่งทางอื่นที่เหมาะสมเพื่อไปยังจุดหมายปลายทางที่ระบุไว้ในบัตรโดยสารหรือจุดหมายปลายทางอื่นที่ใกล้เคียงกับจุดหมายปลายทางเดิมตามความประสงค์ของผู้โดยสารโดยเร็วที่สุด โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมไม่ว่ากรณีใดๆ แต่หากค่าเดินทางโดยการขนส่งอื่นต่ำกว่าจำนวนเงินค่าโดยสารและค่าธรรมเนียมที่ผู้โดยสารได้ชำระไว้แล้ว สายการบินต้องชำระเงินส่วนต่างคืนให้กับผู้โดยสารตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนดในข้อ 6

(2) ให้การดูแลผู้โดยสาร ดังนี้

(ก) จัดอาหารและเครื่องดื่มให้แก่ผู้โดยสารตามความเหมาะสมกับระยะเวลาที่รอขึ้นเครื่องบินโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

(ข) จัดอุปกรณ์ให้แก่ผู้โดยสารเพื่อใช้ในการติดต่อสื่อสารด้วยวิธีการใดๆ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) เป็นต้น ตามความจำเป็นและความเหมาะสมโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

(ค) จัดที่พักโรงแรมให้แก่ผู้โดยสารตั้งแต่ 1 คืน ขึ้นไป ตามความจำเป็นและเหมาะสมในการจัดการขนส่งระหว่างสนามบินและที่พักแรม ในกรณีที่เป็นเที่ยวบินใหม่ที่มีกำหนดเวลาการออกเดินทางล่าช้ากว่ากำหนดเวลาตามตารางบินเดิมเกินกว่า 1 วัน โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

(3) ชำระค่าชดเชยเป็นเงินสดจำนวน 1,200 บาท ให้แก่ผู้โดยสารทันทีก่อนที่ผู้โดยสารจะออกเดินทางไปยังจุดหมายปลายทาง...”

[13] ตามประกาศกระทรวงคมนาคม ในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553

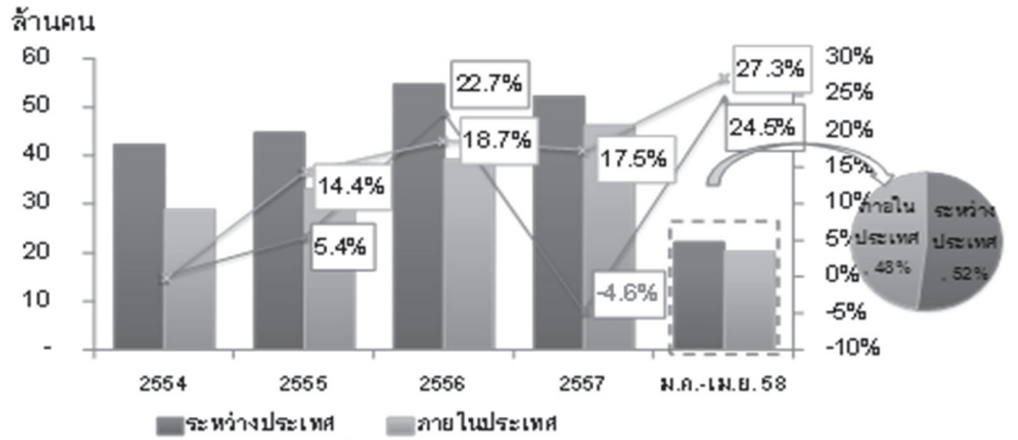
“ข้อ 3 ขอบเขต

ผู้โดยสารที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามประกาศนี้ ได้แก่

(1) ผู้โดยสารที่เดินทางในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ ซึ่งได้สำรองที่นั่งสำหรับเที่ยวบินนั้นและได้ชำระ

เท่านั้น และผู้โดยสารต้องได้สำรองที่นั่งและชำระค่าโดยสารแล้ว พร้อมทั้งมาแสดงตนเพื่อขึ้นเครื่องภายในเวลาที่กำหนด ไม่ว่าอย่างไรก็ตาม หากเกิดปัญหาจากการเปิดสำรองที่นั่งเกิน แม้ไม่ใช่เส้นทางประจำภายในประเทศไทย แต่สายการบินสมควรปฏิเสธความรับผิดที่มีต่อผู้โดยสาร หรือยกตัวอย่างกรณีที่อาจเกิดขึ้น เช่น สายการบินสัญชาติไทยได้ร่วมลงทุนกับสายการบินต่างชาติ ให้บริการทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศ หากเกิดกรณีการจองเกินในเส้นทางภายในประเทศคงไม่เป็นปัญหามากนัก แต่ถ้าเส้นทางที่เกิดข้อพิพาทเป็นเส้นทางที่ให้บริการระหว่างประเทศ ซึ่งจำนวนผู้โดยสารที่เดินทางระหว่างเส้นทางภายในประเทศและเส้นทางระหว่างประเทศมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันมาก หากพิจารณาตามข้อมูลการเดินทางที่สรุปโดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย ในปี พ.ศ. 2558[14] ดังรูปนี้

ผู้โดยสารของสนามบินในสังกัดของ บมจ.ท่าอากาศยานไทย และกรมการบินพลเรือน



**ผู้โดยสารหนึ่งคน สามารถนับเป็นได้ทั้งผู้โดยสารขาออกและขาเข้าของสนามบินที่เป็นต้นทางและปลายทาง
ที่มา: บมจ.ท่าอากาศยานไทย และกรมการบินพลเรือน โดยศูนย์วิจัยกสิกรไทย

ค่าบัตรโดยสารแล้ว รวมถึงผู้โดยสารที่เดินทางในโครงการสะสมไมล์หรือโครงการส่งเสริมการขายอื่นๆ ที่สายการบินจัดขึ้น และ

(2) ผู้โดยสารนั้น

(ก) ได้มาแสดงตนเพื่อการขึ้นเครื่อง (check In) ภายในเวลาที่สายการบินระบุไว้ล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรหรือภายในเวลาที่ผู้โดยสารได้รับการแจ้งผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เช่น เว็ปไซต์ เอสเอ็มเอส (SMS) เป็นต้น หากสายการบินไม่ได้ระบุเวลาไว้ให้ถือว่าไม่น้อยกว่า 45 นาที ก่อนเวลาที่ระบุไว้ในตารางการบินที่ประกาศ หรือ

(ข) ถูกสายการบินย้ายโอน (transfer) จากเที่ยวบินที่ตนสำรองที่นั่งไว้แล้วมายังอีกเที่ยวบินหนึ่งไม่ว่าด้วยสาเหตุใด"

[14] 'ธุรกิจสายการบินครึ่งหลังปี'58... ผู้โดยสารเส้นทางภายในประเทศขยายตัวท่ามกลางบรรยากาศแข่งขันของสายการบินที่เข้มข้น, ศูนย์วิจัยกสิกรไทย ฉบับส่งสื่อมวลชน ปีที่ 21 ฉบับที่ 2645 วันที่ 5 สิงหาคม 2558

จากสถิติข้างต้นพบว่า จำนวนผู้โดยสารเส้นทางระหว่างประเทศมีสัดส่วนที่สูงกว่าเส้นทางภายในประเทศ หากมีการปฏิเสธการขนส่งในเส้นทางระหว่างประเทศผู้โดยสารจะได้รับการเยียวยาอย่างไร ในเมื่อประกาศกระทรวงฯ บังคับใช้ไม่ครอบคลุมเส้นทางดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าสายการบินจะประกอบกิจการโดยผู้มีสัญชาติไทยหรือเป็นการร่วมทุนกับสายการบินต่างชาติย่อมต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทยทั้งสิ้นและมีการบังคับให้ผู้ถือหุ้นในสายการบินต้องมีสัญชาติไทยร้อยละ 51 สายการบินต่างชาติร้อยละ 49 ส่งผลให้สายการบินจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศกระทรวงคมนาคมฯ ในการชดเชยแก่ผู้โดยสาร แต่ประกาศฯ ดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดแก่ผู้โดยสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในปัญหาที่ผู้ให้บริการทั้งสองประเภทปฏิเสธการเดินทางของผู้โดยสารในเส้นทางระหว่างประเทศ

3.2 แนวปฏิบัติขององค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ

ปัจจุบันมีข้อกำหนดให้สายการบินที่เป็นสมาชิกของ “องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ” (International Civil Aviation Organization หรือ ICAO) จำต้องปฏิบัติตามแนวทางที่องค์กรฯ วางไว้ร่วมกับ “องค์กรการท่องเที่ยวโลก” (The United Nations World Tourism Organization หรือ UNWTO) ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค (Consumer Protection) จากการยกเลิกเที่ยวบิน ความล่าช้าของเที่ยวบิน รวมถึงการปฏิเสธการขนส่งในเหตุต่างๆ ที่ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการปรับใช้นโยบายการจองเกิน ที่ทั้งสององค์กรมองว่านโยบายดังกล่าว แม้เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจแต่ก็เป็นสาเหตุใหญ่ที่นำไปสู่การปฏิเสธผู้โดยสารที่สร้างภาพลบต่อสายการบินได้เช่นกัน องค์กรฯ จึงต้องออกแนวปฏิบัติ (Guideline) เพื่อเยียวยาความเสียหายแก่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธ รวมถึงการกำหนดราคาค่าโดยสารที่ต้องมีความสัมพันธ์กับต้นทุนสิ่งอำนวยความสะดวก (facilitation) บนเที่ยวบิน

โดยองค์กรการท่องเที่ยวโลก ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการท่องเที่ยวนานาชาติในระดับรัฐบาล แนะว่าควรให้ผู้โดยสารที่มีสภาพร่างกายไม่แข็งแรง เช่น เด็กและผู้สูงอายุ หรือผู้โดยสารที่ต้องเดินทางไปต่อเครื่อง ไม่ควรเป็นผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง และควรได้รับการพิจารณาให้เดินทางก่อน ซึ่งประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์กรการท่องเที่ยวโลก จึงต้องอยู่ภายใต้ตามแนวปฏิบัติ เรื่อง “แนวปฏิบัติการจองที่นั่งเกินของผู้ให้บริการสายการบิน” (Guideline on Overbooking by Air Carriers) ที่องค์กรการท่องเที่ยวโลกได้มองเห็นถึงปัญหาที่มาจากการเปิดจองที่นั่งเกินของ

สายการบิน ไม่ว่าจะมีเหตุจากการสื่อสารผิดพลาดหรือการใช้แผนการตลาดของสายการบิน เพื่อแก้ไขปัญหาการไม่ปรากฏตัวของผู้โดยสารในวันเดินทาง แนวปฏิบัติฯ ได้กล่าวถึงมุมมองผู้ประกอบการที่มักเห็นว่า การเปิดจองที่นั่งเกินเป็นการบริหารทรัพยากรที่มีอย่างคุ้มค่า ในขณะที่มุมมองของผู้โดยสารพิจารณาถึงจริยธรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการที่ใช้วิธีการจองเกินที่นำไปสู่การไม่ปฏิบัติตามสัญญาของสายการบิน (breach of contract) แนวปฏิบัติฯ จึงได้กำหนดแนวทางชดเชยแก่ผู้โดยสารที่ต้องมีความโปร่งใส มีความสมเหตุสมผลระหว่างจริยธรรมและประโยชน์ทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ องค์กรการท่องเที่ยวโลกได้เน้นย้ำถึงการปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือประกาศใดๆ ของสายการบินในแต่ละประเทศว่าไม่ควรบังคับใช้ในทางที่ขัดหรือแย้งกัน

ในขณะที่องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ ICAO ได้กำหนดความรับผิดของสายการบินต่อการปฏิเสธการขนส่งว่า แม้นโยบายการจองเกินจะเป็นวิธีปฏิบัติของสายการบินที่ไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย แต่สายการบินก็มีหน้าที่ในการชดเชยขั้นต่ำต่อผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิเสธการขนส่ง[15] และในส่วนของแนวปฏิบัติขององค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศในชื่อ “Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport” ได้กำหนดให้สายการบินต้องชดเชยแก่ผู้โดยสารในกรณีปฏิเสธการขนส่งที่เดินทางจากเส้นทางระหว่างประเทศแบบประจำที่มีต้นทางจากประเทศตนหรือเดินทางเที่ยวบินภายในประเทศตนและมีการบินต่อไปยังเส้นทางระหว่างประเทศ ซึ่งแนวปฏิบัติโดยปกติจะใช้กับประเทศสมาชิกองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศที่ยังไม่มีแนวปฏิบัติบังคับใช้ภายในประเทศตนหรือสามารถบังคับใช้ร่วมกับแนวปฏิบัติหรือประกาศภายในประเทศที่มีและเกี่ยวข้องได้ โดยแบ่งการชดเชยออกเป็น[16]

---

[15] Over Booking: It is important to recognize that overbooking is an airline practice implemented specifically mainly due to the “No Show” factor and the consumers’ requirement for travel flexibility. Although the practice may result in denied boarding, it would definitely not benefit consumers if this practice was terminated. Specific scenarios and alternative means to resolve the situation of the consumer who is unfortunately impacted by the overbooking, must be detailed. Minimum compensation for consumers adversely affected must be determined.

[16] Specification of compensation provisions, DENIED BOARDING, Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport, page 4-28.

ก. ค่าใช้จ่ายที่ต้องชดเชยในทันที เช่น การจัดหาอาหารให้ระหว่างรอเที่ยวบินถัดไป การอำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารไปยังจุดหมายปลายทาง (เพื่อแจ้งถึงเหตุขัดข้องแก่บุคคลที่ผู้โดยสารต้องการติดต่อ) ในกรณีที่ผู้โดยสารมีความจำเป็นต้องพักค้างคืนเพื่อรอเที่ยวบินที่สายการบินจัดหาให้ สายการบินมีหน้าที่จัดหาที่พักที่เหมาะสมแก่ผู้โดยสารและต้องอำนวยความสะดวกในการเดินทางไปยังที่พักและเดินทางกลับมายังสนามบิน ทั้งนี้ การที่สายการบินจะชดเชยในส่วนใด จำนวนเท่าใดนั้น พิจารณาจากระยะเวลาในการรอการเดินทางในเที่ยวถัดไปที่สายการบินจัดหาให้ เว้นเสียแต่ว่า ผู้โดยสารขอคืนเงินค่าโดยสารและไม่ขอรับข้อเสนอการเปลี่ยนเที่ยวบิน

ข. ค่าเสียหายที่ต้องได้รับการประเมิน ค่าเสียหายประเภทนี้จะต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้โดยสารได้รับว่ามากน้อยเพียงใด เช่น ผู้โดยสารบางรายได้สำรองที่พักล่วงหน้าแต่ถูกปฏิเสธการขนส่ง ในขณะที่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธอีกรายไม่มีค่าใช้จ่ายดังกล่าว การชดเชยความเสียหายแก่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธจะมีค่าเสียหายที่แตกต่างกัน โดยคำนวณเป็นอัตราร้อยละเท่าใดนั้นจะประเมินจากจำนวนค่าโดยสารในเที่ยวบินที่ถูกปฏิเสธประกอบกับความเสียหายที่ได้รับ และถ้ามีการต่อเครื่องในตั๋วเครื่องบินเดียวกัน แต่ถูกปฏิเสธในเที่ยวบินต้นทาง สายการบินต้องชดเชยเพิ่มอีกโดยประเมินตามสัดส่วนของความเสียหายเช่นกัน

แต่ทั้งนี้ ใช่ว่าสายการบินจะสามารถชดเชยค่าเสียหายให้ผู้โดยสารได้ทุกราย การชดเชยค่าเสียหายจะมีขึ้นได้ด้วยความยินยอมของผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่งว่า เขาจะยอมสละที่นั่งในเที่ยวบินที่ได้สำรองและยอมรับการเจรจาเพื่อชดเชยความเสียหายจากสายการบินหรือไม่ ในทางกลับกัน สายการบินมีสิทธิปฏิเสธการชดเชยค่าเสียหายได้เช่นกัน ในกรณีต่างๆ ดังนี้

1. ผู้โดยสารแสดงตัวเพื่อเดินทางไม่ทันเวลาที่กำหนด
2. ผู้โดยสารขาดเอกสารสำคัญในการเดินทาง (boarding pass)
3. สายการบินพบปัญหาในการตรวจสัมภาระที่กระทบต่อความปลอดภัย
4. สายการบินมีสิทธิปฏิเสธการขนส่งอันมาจากเหตุที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของสายการบิน และ
5. สายการบินมีการชดเชยแก่ผู้โดยสารในการเดินทางเที่ยวบินเดียวกัน แต่ปรับระดับการเดินทางให้สูงกว่าที่ผู้โดยสารได้ทำการสำรองที่นั่ง (upgrade) เช่น ผู้โดยสารสำรองที่นั่งชั้นประหยัด แต่เมื่อเกิดปัญหาการจองเกินสายการบินปรับให้ผู้โดยสารเดินทางในเที่ยวบิน

เดียวกันแต่ปรับเป็นชั้นธุรกิจ[17]

นอกจากนี้ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) ได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้โดยสารเช่นกันว่า ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่จะได้รับการชดเชยในทันที ผู้โดยสารต้องไม่แสวงหาประโยชน์จากการสละที่นั่งของตนเพื่อให้ได้รับการชดเชยและในส่วนของการชดเชยที่เป็นค่าเสียหายนั้น ผู้โดยสารจะต้องยอมรับเต็มความพึงพอใจตามสิทธิที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีสิทธิปฏิเสธการรับชำระค่าเสียหายด้วยการตัดสินใจของตนเองและมีสิทธิแสวงหาการชดเชยผ่านกระบวนการทางกฎหมายได้ แต่ถ้าผู้โดยสารยอมรับค่าเสียหายผู้โดยสารอาจต้องลงนามรับเงื่อนไขว่าจะไม่รับการชดเชยเพิ่มเติมอีกในอนาคต เพราะเมื่อมีการลงนามยอมรับแล้วย่อมแสดงถึงความพึงพอใจในการชดเชยที่ไม่อาจนำมาเป็นพยานหลักฐานในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมได้อีก ทั้งนี้ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศมีข้อเสนอแนะให้สายการบินติดประกาศเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อผู้โดยสารทราบถึงสิทธิหรือทางเลือกในการดำเนินกระบวนการทางกฎหมาย แต่ต้องระบุระยะเวลาในการใช้สิทธิดำเนินการเรียกร้องด้วย เช่น ระบุให้ผู้โดยสารใช้สิทธิเรียกร้องการชดเชยภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง มิฉะนั้นจะสิ้นสิทธิเรียกร้อง เป็นต้น นอกจากนี้ องค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศยังได้กำหนดให้สายการบินต้องเปิดเผยข้อมูลแนวปฏิบัติของสายการบินแก่ผู้โดยสารโดยชัดแจ้งถึงหน้าที่ในการชดเชยของสายการบินและภาระผูกพันที่มีต่อผู้โดยสารในการปฏิเสธการขนส่ง โดยเงื่อนไขการชดเชยจะต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นที่เรียบร้อย องค์กรการบินพลเรือนแนะอีกว่าสายการบินควรแจ้งให้ผู้โดยสารทราบล่วงหน้าว่าจะมีการปฏิเสธการขนส่ง เพราะอย่างไรก็ตามสายการบินสามารถทราบถึงข้อมูลการจองเกินของเที่ยวบินล่วงหน้าได้ เพื่อให้เวลาผู้โดยสารในการตัดสินใจว่าจะยอมรับข้อเสนอของสายการบินหรือไม่ หากยอมรับข้อเสนอ ผู้โดยสารจะได้มีเวลาในการวางแผนการเดินทางใหม่ได้ทันเวลาหรือหากไม่ยอมรับข้อเสนอ สายการบินจะได้ดำเนินการหาอาสาสมัครรายถัดไป

3.3 กฎหมายที่บังคับใช้แก่การจองเกินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริการะบุว่า การจองเกินไม่ใช่สิ่งที่ผิดกฎหมาย (illegal) หากสายการบินยังคงให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดและแก้ไขปัญหาอัน

[17] Ibid., page 4-29

เนื่องมาจากการจองเกิน เมื่อมีเหตุการณ์ขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่ง "กระทรวงการขนส่งสหรัฐอเมริกา" (Department of Transportation หรือ DOT) ได้มี "แนวปฏิบัติในการชดเชยความเสียหายจากการปฏิเสธการขนส่ง" (DOT's denied boarding compensation) ขึ้น แต่แนวปฏิบัติดังกล่าวมีข้อยกเว้นในการชดเชยความเสียหายเช่นกัน หากเป็นการเดินทางในรูปแบบเหล่านี้

ก. เครื่องบินเช่าเหมาลำ (charter flight)

ข. สายการบินประจำที่ให้บริการไม่เกิน 30 ที่นั่ง

ค. สายการบินที่ให้บริการในเส้นทางระหว่างประเทศเฉพาะขาเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา

ขั้นตอนในการคัดเลือกผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิเสธการขนส่ง สายการบินจะเรียงลำดับการให้ข้อเสนอแก่ผู้โดยสารตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. ผู้โดยสารที่ซื้อตั๋วในราคาถูกที่สุดในเที่ยวบินนั้น
2. ผู้โดยสารที่มาแสดงตัวเพื่อขึ้นเครื่องลำดับหลังของเที่ยวบินนั้น
3. ในกรณีที่ผู้โดยสารทุกคนซื้อตั๋วโดยสารมาในราคาเท่ากันทั้งหมด ผู้โดยสารที่แสดงตัวเป็นลำดับหลังจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบ

แต่ทั้งนี้ สายการบินไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ โดยสายการบินอาจเสนอการเดินทางที่ไม่เสียค่าใช้จ่ายในเที่ยวบินอื่นหรือให้ voucher เพื่อใช้ในเที่ยวบินถัดไป แต่ถ้ามีผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบและไม่สมัครใจรับข้อเสนอจะต้องได้เดินทางตามที่ได้สำรองที่นั่ง เมื่อใดก็ตามที่ผู้โดยสารยอมรับข้อเสนอ ไม่ว่าจะเป็นค่าเสียหายหรือตั๋วโดยสารที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย ผู้โดยสารรายนั้นจะไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายเพิ่มเติมได้ แต่ถ้าความเสียหายที่ผู้โดยสารได้รับจากการปฏิเสธการขนส่งมีจำนวนมากกว่าค่าเสียหายที่ได้รับจากสายการบิน ณ สนามบิน ผู้โดยสารอาจขอเจรจาเพื่อให้ได้รับการชดเชยที่สมเหตุสมผลมากกว่า ณ สำนักงานของสายการบินที่ตั้งอยู่ภายในสนามบินและมีสิทธิร้องขอต่อศาลให้ความร่วมมือในการเจรจาค่าเสียหายเพิ่มเติมจากสายการบินได้ นอกจากนี้ กระทรวงการขนส่งสหรัฐอเมริกายังได้ตอกย้ำถึงหน้าที่ขั้นพื้นฐานของสายการบินในการปฏิบัติต่อผู้โดยสารที่ถูกการปฏิเสธการขนส่งว่า ในกรณีที่มีผู้โดยสารถูกปฏิเสธการขนส่งโดยไม่สมัครใจ กระทรวงการขนส่งสหรัฐอเมริกาต้องการให้สายการบินมีคำชี้แจงแก่ผู้โดยสารกลุ่มดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อสร้างความเข้าใจถึงสิทธิที่ผู้โดยสารพึงได้รับ ซึ่งการชดเชยความเสียหายจะพิจารณาระยะเวลาการรอและความล่าช้าในเที่ยวบินนั้น เช่น หากผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง โดยไม่สมัครใจจำต้องเดินทางในเที่ยวบินถัดไปจึงเกิดความล่าช้า

ไปจากเดิมไม่เกิน 1 ชั่วโมง สายการบินไม่จำต้องชดเชยความเสียหาย แต่หากสายการบินถัดไปล่าช้าในระหว่าง 1-2 ชั่วโมงภายหลังจากการออกจากต้นทาง สายการบินต้องชดเชยแก่ผู้โดยสาร 200% ของค่าโดยสารเที่ยวเดียว แต่ไม่เกิน 650 ดอลล่าสหรัฐ เป็นต้น แต่ถ้าผู้โดยสารท่านใดแสดงตัวขึ้นเครื่องเกินเวลาที่กำหนดจะสิ้นสิทธิการสำรองที่นั่งและไม่อาจได้รับการชดเชยแม้เที่ยวบินนั้นจะขายตั๋วเกินจำนวนที่นั่งก็ตาม ทั้งนี้ กระทรวงฯ ก็ได้ขอความร่วมมือจากผู้โดยสารที่เปลี่ยนแผนการเดินทางให้แจ้งยกเลิกการเดินทางแก่สายการบิน เพื่อไม่ให้สายการบินต้องเสี่ยงภัยต่อการขาดทุนหรือการใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า หากผู้โดยสารไม่ปรากฏตัวในวันเดินทาง[18]

นอกจากแนวปฏิบัติในการชดเชยความเสียหายจากการปฏิเสธการขนส่งแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมีประมวลกฎหมายและระเบียบของสหรัฐอเมริกา (Code of Federal Regulation) ในหัวข้อที่ 14 Aeronautics and Space บทที่ 2 สำนักงานเลขานุการกระทรวงการขนส่งสหรัฐอเมริกา (Office of The Secretary, Department of Transportation (Aviation Proceeding) ส่วนที่ 250 เรื่อง Oversales ที่ได้ให้สิทธิในการเดินทางตามลำดับ ได้แก่ ผู้โดยสารที่มาแสดงตัวขึ้นเครื่องลำดับแรกๆ ผู้โดยสารที่ได้สำรองที่นั่งและชำระค่าธรรมเนียมครบถ้วน ผู้โดยสารที่มีคะแนนสะสมเที่ยวบินและผู้โดยสารที่มีปัญหาด้านร่างกาย เช่น ผู้โดยสารประเภทต้องการใช้รถเข็น, ระบุอายุที่ไม่ใช่คนชราหรือเด็ก จะได้เดินทางตามที่สำรองไว้[19] เห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญในการชดเชยความเสียหายจากการปฏิเสธการขนส่ง โดยมอบหมายหน้าที่แก่สายการบินในการชี้แจงแก่ผู้โดยสารถึงสิทธิที่ควรได้รับจากผลกระทบนั้นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันในสิทธิของผู้โดยสารและหน้าที่ของสายการบิน

3.4 ข้อกำหนดของสหภาพยุโรป

ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปตาม “Air passenger Regulation EU 261/2004”[20]

---

[18] Overbooking, **Fly-Rights A Consumer Guide to Air Travel,** U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION [online], http://airconsumer.ost.dot.gov/publications/flyrights.htm#overbooking.

[19] §250.3 Boarding priority rules. 14 CFR 250.3 - Boarding priority rules. 14 CFR Part 250 – OVERSALES [online], https://www.law.cornell.edu/cfr/text/14/250.3.

[20] Regulation (EC) No. 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 establishing common rules on compensation and assistance to passengers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights, and repealing Regulation (EEC) No 295/91 (Text with EEA relevance) - Commission Statement

ให้ความคุ้มครองแก่ผู้โดยสารที่ถูกปฏิเสธการขนส่ง ถูกยกเลิกเที่ยวบินและผู้ได้รับผลกระทบจากเที่ยวบินล่าช้า (ล่าช้า 3 ชั่วโมงขึ้นไป) แต่ต้องเป็นผู้โดยสารที่เดินทางจากประเทศสมาชิกที่บังคับใช้สนธิสัญญาและเอกสารการเดินทางต้องยังไม่หมดอายุ[21] เป็นต้น ซึ่งข้อกำหนดฉบับนี้ได้นิยามถึงการปฏิเสธการขนส่ง ตามข้อ 2 (j) ว่า

“การปฏิเสธการขนส่ง หมายถึง การปฏิเสธผู้โดยสารในเที่ยวบิน แม้จะมีการแสดงบัตรโดยสารภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อ 3 (2) เว้นแต่ กรณีที่สมเหตุสมผล เช่น เหตุผลด้านสุขภาพ ความปลอดภัยหรือความมั่นคง หรือเอกสารการเดินทางไม่สมบูรณ์”[22]

ส่วนหน้าที่ของสายการบินที่ต้องปฏิบัติต่อผู้โดยสารตามข้อ 4[23] คือ เมื่อสายการบินคาดว่าจะต้องมีการปฏิเสธการขนส่งของผู้โดยสารบางราย สายการบินมีความจำเป็นต้องหาอาสาสมัครเพื่อขอเปลี่ยนการสำรองที่นั่งภายใต้เงื่อนไขที่ได้มีการตกลงกันระหว่างผู้โดยสารกับสายการบิน หากจำนวนอาสาสมัครมีไม่เพียงพอ สายการบินอาจปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารบางรายและมีการชดเชยความเสียหายในทันทีตามข้อ 7[24] ซึ่งระบุถึงสิทธิในการได้รับการชดเชยในอัตราต่างๆ หรือปฏิบัติตามข้อ 8[25] โดยการชำระเงินคืนและข้อ 9[26] สิทธิที่จะได้รับการดูแล เช่น การจัดเตรียมอาหารที่เหมาะสมกับระยะเวลาในการรอเที่ยวบินถัดไปหรือจัดหาที่พักหากมีความจำเป็นต้องรอเป็นเวลานาน รวมถึงการรับ-ส่งระหว่างที่พักกับสนามบิน เป็นต้น

4. ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า แต่ละประเทศนิยามความหมายของการปฏิเสธการขนส่งและการเยียวยาที่คล้ายคลึงกัน ที่การปฏิบัติต่อผู้โดยสารระหว่างรอการเดินทางจะพิจารณาความเสียหายจากการใช้ระยะเวลาในรอเที่ยวบินถัดไป แต่มีสิ่งหนึ่งที่แตกต่างกันใน

---

[21] Overbooked flight compensation [online], https://www.refund.me/overbooking/.

[22] Regulation (EC) No. 261/2004 Article 2: Definitions

(j) “denied boarding” means a refusal to carry passengers on a flight, although they have presented themselves for boarding under the conditions laid down in Article 3(2), except where there are reasonable grounds to deny them boarding, such as reasons of health, safety or security, or inadequate travel documentation;

[23] Ibid., Article 4: Denied boarding.

[24] Ibid., Article 7: Right to compensation.

[25] Ibid., Article 8: Right to reimbursement or re-routing.

[26] Ibid., Article 9: Right to care.

แต่ละประเทศ ได้แก่ ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในส่วนของประเทศไทยมีการบังคับใช้ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 บังคับใช้เฉพาะกับสายการบินของไทยและต้องเป็นการให้บริการในเส้นทางภายในประเทศเท่านั้น ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะสมาชิกองค์กรการบินพลเรือนระหว่างประเทศจึงควรนำ “Policy and Guidance Material on the Economic Regulation of International Air Transport” มาแก้ไขปรับปรุงประกาศฯ ตามวัตถุประสงค์ของแนวปฏิบัติฯ ที่เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถนำแนวปฏิบัติฯ ดังกล่าวมาปรับใช้ร่วมกับกฎหมาย โดยบัญญัติให้เป็นความรับผิดของสายการบินของไทยที่ให้บริการทั้งเส้นทางภายในประเทศและระหว่างประเทศที่มีต้นทางจากประเทศไทย เพื่อให้ครอบคลุมเส้นทางที่อาจเกิดการปฏิเสธการขนส่งและสมประโยชน์แก่ผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบ และเพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้โดยสาร สายการบินมีหน้าที่ในการแจ้งสิทธิการได้รับค่าชดเชยในกรณีต่างๆอย่างชัดเจน เพื่อลดปัญหาข้อร้องเรียน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการปิดประกาศ ณ สนามบินและแจ้งเงื่อนไขในเว็บไซต์ โดยระบุรายละเอียดให้ครบถ้วนมิใช่สร้างภาระให้ผู้โดยสารต้องทำการติดต่อที่สำนักงานของสายการบินอย่างเช่นปัจจุบันและควรประกาศเกณฑ์การพิจารณาค่าชดเชยอย่างโปร่งใส รวมถึง กำหนดค่าเสียหายที่สมเหตุสมผล นอกจากนี้ สายการบินควรแจ้งแก่ผู้โดยสารที่อาจถูกปฏิเสธการขนส่งล่วงหน้า เพราะสายการบินสามารถทราบล่วงหน้าได้ว่าเที่ยวบินใดที่มีการจองเกินและอาจต้องปฏิเสธการขนส่งผู้โดยสารบางราย โดยใช้วิธีการเลือกอาสาสมัครจากการเช็คอินในเว็บไซต์เป็นหลัก หากผู้โดยสารท่านใดยังมิได้มีการเช็คอินผ่านเว็บไซต์และมิได้แจ้งถึงความผิดปกติทางร่างกาย ควรติดต่อให้เป็นอาสาสมัครก่อน เพื่อให้ได้ผู้โดยสารที่มีความสมัครใจจริงมิใช่ถูกบีบบังคับให้ต้องรับการชดเชย ณ สนามบิน และเพื่อให้ผู้โดยสารรายนั้นได้ทราบกำหนดการเดินทางใหม่ที่สายการบินจัดหาให้ ซึ่งการหาอาสาสมัครล่วงหน้าจะช่วยลดปัญหาผู้โดยสารถูกปฏิเสธโดยไม่สมัครใจ

จึงสรุปได้ว่า ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง การคุ้มครองสิทธิผู้โดยสารที่ใช้บริการสายการบินของไทยในเส้นทางบินประจำภายในประเทศ พ.ศ. 2553 ควรได้รับการแก้ไขให้ครอบคลุมการให้บริการที่อยู่ในความรับผิดชอบของสายการบินของไทย โดยยึดการให้บริการจากประเทศต้นทางในประเทศไทยเป็นหลักและสายการบินควรบังคับใช้ประกาศกระทรวงฯ อย่างเคร่งครัด เพื่อลดปัญหาข้อร้องเรียกที่สร้างภาพลบแก่สายการบินเองและเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้โดยสารที่ได้รับผลกระทบ เพราะแม้การจองเกินจะเป็นประโยชน์แก่สายการบินด้านเศรษฐกิจ แต่ความรับผิดชอบของสายการบินก็สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

*อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์**

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา การดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระยะที่ 1 และระยะที่ 2 ผลการศึกษาพบว่า การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551-2555) สำนักงาน ป.ป.ช. เผชิญกับอุปสรรคการทำงานอย่างมาก สาเหตุประการหนึ่งมาจากการทำงานเชิงเดี่ยว ดังนั้น ในแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้ปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ดำเนินการด้วยตนเองเป็นฝ่ายสนับสนุน โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การเพิ่มดัชนีการรับรู้คอร์รัปชั่น (Corruption Perception Index : CPI) ของประเทศไทยไว้ที่ร้อยละ 50 ในปี 2560 ข้อเสนอแนะของการศึกษา คือ ควรบูรณาการและสร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน สร้างความรู้ ความตระหนัก ปลูกฝังจิตสำนึกความซื่อสัตย์ให้กับประชาชน และสร้างเครือข่ายภาคประชาชนให้เกิดขึ้นจริง

คำสำคัญ: ยุทธศาสตร์ชาติ, การทุจริต, ป.ป.ช.

---

* อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Abstract

This study focused primarily on Thailand's phase-1 and phase-2 implementation of its national strategy for preventing and suppressing corruption. The study showed that during phase 1, from 2008 to 2012, the Office of the National Anti-Corruption Commission (O-NACC) encountered a number of obstacles. The main reason for such difficulties was that the O-NACC's operations were conducted on a solitary basis. To improve its phase-2 operations (from 2013 to 2017), the O-NACC has changed its role, from a sole implementer to a supporter. Its major goal for the second phase is to increase Thailand's Corruption Perception Index (CPI) to 50% by the end of 2017. Based on this study, integration of state-and private-sector networks, formation of functioning civil society networks and building of knowledge, awareness and sense of honesty amongst the population are strongly recommended.

Keywords: National Strategy, Corruption, NACC

บทนำ

ความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคมไทยปัจจุบันมีความชัดเจนมาก เห็นได้จากผู้นำรัฐบาลได้วางรากฐานการต่อสู้กับการทุจริตทั้งที่เป็นกฎหมายและกลไกตลอดจนเครื่องมือต่างๆ อาทิ การผ่านกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการประกอบธุรกิจ การริเริ่มเข้าร่วมใน "Open Government Partnership", "Extrative Industries Transparent Initiative (EITI)", Construction Sector Transparency (CoST)[1] เป็นต้น การทุจริตเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลก The Organization for Economic Co-operation

---

[1] ปาฐกถาพิเศษ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เนื่องในการประชุมวิชาการระหว่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ครั้งที่ 3 (The Third Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policies-CEBAP III) วันพุธที่ 17 มิถุนายน 2558 ณ โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพฯ

and Development จัดอันดับให้การต่อสู้กับการทุจริตเป็นเรื่องสำคัญ 1 ใน 10 เรื่องแรก[2] หรือแม้กระทั่งสหประชาชาติก็ตระหนักถึงความจำเป็นในการต่อต้านการทุจริต ดังนั้นสมัชชาใหญ่ (General Assembly) จึงได้มีมติที่ 55/61 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2000 ก่อตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อเป็นการเจรจาเกี่ยวกับเครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อการลงนามในอนุสัญญา United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003 นับเป็นเครื่องมือในลักษณะระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (International Regimes) ชุดแรกที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ของการต่อต้านการทุจริต[3]

สำหรับประเทศไทย เดิมมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (จัดตั้งในสมัยรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์)[4] ปฏิบัติหน้าที่ ปัจจุบันภารกิจด้านนี้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542[5] (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550, ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554[6], ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558[7]) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ[8] มีอำนาจหน้าที่ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การตรวจสอบความความถูกต้องและมีอยู่จริง การกำกับดูแล ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ[9] เป็นต้น สำนักงาน ป.ป.ช. มีเลขาธิการคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็น

---

[2] OECD Glossaries “Corruption” **A Glossary of International Standards in Criminal Law.** Paris : OECD Publications, p.3.

[3] แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, **การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,** (พ.ศ. 2555), หน้า 61.

[4] เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย.** พ.ศ. 2553, หน้า 5-8.

[5] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

[6] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก. วันที่ 18 เมษายน 2554

[7] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 60 ก. วันที่ 3 กรกฎาคม 2558

[8] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297-302 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246-251

[9] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19

ผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช.[10] การดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นอาจถูกมองว่ามีแต่การปราบปรามการทุจริตเท่านั้น แต่ยังมีอีกภารกิจหนึ่งคือ การปิดช่องทางที่จะก่อให้เกิดการทุจริตด้วย รวมทั้งการเสนอแนวทางและมาตรการป้องการทุจริตต่อคณะรัฐมนตรี[11] การทำงานต่อสู้กับการทุจริตให้ได้ผลนั้น ลำพังเจตนารมณ์ทางการเมืองยังไม่เพียงพอ ผู้นำรัฐบาลจำเป็นจะต้องสามารถแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ ดังนั้นเครื่องมือและกลไกที่จะใช้ป้องกันและปราบปรามจึงต้องชัดเจนทั้งขั้นตอนและวิธีการที่สอดคล้อง และมีการบูรณาการการทำงานทุกองค์กรอย่างเป็นระบบ ในบทความนี้มุ่งศึกษาการขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแผนยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551-2555) และระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

นโยบายต่อต้านการทุจริต

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการไทยได้ถูกกดดันให้ความสนใจต่อปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐมาโดยตลอด[12]

อาจารย์อุดม รัฐอมฤต อธิบายว่า อาจจำแนกการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการไทยออกเป็น 3 ยุค ดังนี้[13]

ยุคแรก เป็นช่วงเวลาที่ยังมิได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการอย่างเป็นการถาวร

ยุคที่สอง เป็นยุคที่มีการให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปราม

---

[10] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 108

[11] กล้านรงค์ จันทิก, "ภารกิจสุดท้ายในทรรศนะของกล้านรงค์ จันทิก", วารสาร ป.ป.ช., ปีที่ 7, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2557)

[12] อุดม รัฐอมฤต, **รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย,** พิมพ์ครั้งที่ 1, พ.ศ. 2546, หน้า 2 อ้างถึง ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, **คอร์รัปชั่นกับประชาธิปไตย** (กทม.: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 318-370. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)", **วารสารกฎหมาย** ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน 2540, หน้า 93-103.

[13] เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-11.

การทุจริตในระบบราชการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ

ยุคที่สาม เป็นยุคที่สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในอดีต ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบ้าง[14] คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการสอบสวนตามพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือเกินความสามารถ พุทธศักราช 2488 นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลยังไม่ได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินขึ้นเพื่อทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติกรรมของข้าราชการที่ทุจริตในวงราชการ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2503[15] หน่วยงานในอดีตดังกล่าวถูกจัดตั้งและยกเลิกไปจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พุทธศักราช 2518 โดยกำหนดให้จัดตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ที่มีอิสระตามสมควรทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อชี้ข้อมูลความผิดทางวินัยและทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐ[16] อย่างไรก็ดี ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ โดยพิจารณาจากการรับเรื่องเรียกร้องกว่า 40,000 เรื่อง (พ.ศ. 2520-2542) ปรากฏว่ามีเรื่องที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีหลักฐานชี้มูลความผิดเพียง 1,618 เรื่อง[17]

ดังนั้น การปรับปรุงองค์กรเพื่อป้องการและปราบปรามการทุจริตครั้งใหญ่จึงเกิดขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง ยิ่งไปกว่านั้นในมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นๆ ของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่ง

---

[14] พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2476

[15] เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

[16] เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

[17] เรื่องเดียวกัน, หน้า 6. อ้างในคณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542 (กทม.:

อาจจะถือได้ว่ารัฐบาลไทยยุคต่อมาต่างให้ความสำคัญต่อนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต[18] รวมถึงรัฐบาลของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาด้วย

การดำเนินงานต่อสู้กับการทุจริตได้ถูกกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จากการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ซึ่งในเวลานั้น สถานการณ์การทุจริตที่รุนแรงที่สุดมีอยู่ 5 เรื่อง ได้แก่ 1) การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 3) การทุจริตในการสัมปทานผูกขาด 4) การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ และ 5) การทุจริตเชิงนโยบาย การดำเนินงานในระยะแรกของการก่อตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ช. เผชิญกับแรงต่อต้านจากผู้เสียผลประโยชน์จากการเข้าไปมีส่วนในการทุจริต ปัญหาหลายอย่างจึงได้รับการแก้ไขไม่เต็มที่ ส่งผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ในระยะแรก โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551-2555)

แผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 กำหนดวิสัยทัศน์[19] และกรอบแนวทางการขับเคลื่อนในแต่ละภาคส่วน ดังนี้

(1) ภาครัฐ รัฐบาลได้มีมติให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐขึ้น เพื่อให้ทุกส่วนราชการนำไปจัดทำแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของส่วนราชการ โดยมีสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้รับผิดชอบ ผ่านกลไกยุทธศาสตร์ฯ ภาครัฐโดยมีคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ภาครัฐที่มีรัฐบาลเป็นผู้รับผิดชอบ

(2) ภาคเอกชน ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคเอกชนโดยมีผู้แทนจากภาคเอกชนเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ และได้ร่วมกันดำเนินการในโครงการ Collective action Against Corruption

(3) ภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน ได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคประชาคมและสื่อสารมวลชน

บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), หน้า 45-46.

โดยมีผู้แทนจากภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน เข้ารวมเป็นอนุกรรมการ มีการดำเนินโครงการโตไปไม่โกงในสถาบันศึกษา และการสร้างเครือข่ายภาคประชาชน

(4) ภาคศาสนา ได้มีการส่งเสริม และการใช้หลักศาสนาทุกศาสนาได้แก่ ศาสนาพุทธ คริสต์ อิสลามเป็นต้น มาใช้ในการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมให้กับทุกภาคส่วน

กลไกยุทธศาสตร์ฯ ภาครัฐ ภาคเอกชน การประชาสังคมและสื่อมวลชน และภาคศาสนา ประสบปัญหาการจัดการกับการทุจริต ซึ่งเมื่อได้ทำการประเมินและทบทวนสถานการณ์ที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน ดังนี้[20]

ปัจจัยภายใน ได้แก่ การขาดประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐและภาคการเมือง ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่มีความอ่อนไหวและเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตเป็นอย่างมากจากการศึกษาพบว่าภาคการเมืองซึ่งถือเป็นผู้ผูกขาดอำนาจในการบังคับใช้นโยบาย ขาดความจริงใจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้ที่ผ่านมานโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้ถูกดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ในส่วนของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พบว่ายังคงประสบปัญหาการทำงานที่ขาดการบูรณาการ ที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีการทำงานในลักษณะต่างคนต่างทำเนื่องจากปัจจัยในด้านกรอบของกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับของแต่ละหน่วยงานอีกทั้งหน่วยงานเหล่านี้ยังคงมีอุปสรรคในด้านกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ยิ่งไปกว่านั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการป้องกันการปราบปรามและการทุจริตของประเทศไทยในปัจจุบันยังขาดกลไกการติดตามและตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ

---

[18] คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... , สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 29 มีนาคม 2559 มาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดรวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายบัญญัติ” หน้า 19.

[19] วิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ระยะที่ 1 กำหนดว่า “สังคมมีวินัย และยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม ทุกภาคส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

[20] คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและสำนักงาน ป.ป.ท. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560), มปท., (มกราคม 2557), หน้า 4.

ปัจจัยภายนอก จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มกำลัง ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปรองดองกันและปราบปรามการทุจริต ที่ผ่านมาพบว่ายังคงมีประชาชนจำนวนมากไม่มีโอกาสรับรู้และมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แม้ว่าในปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ได้มีความตื่นตัวในเรื่องของการทุจริต แต่โอกาสในการที่ประชาชนจะได้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐยังคงถูกจำกัดด้วยเหตุนี้ส่งผลให้การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการขับเคลื่อนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขาดความต่อเนื่องและล่าช้า

อุปสรรคสำคัญที่ทำให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ในระยะที่ 1 ไม่ประสบผลสำเร็จนั้น นักวิชาการและผู้มีส่วนได้เสีย ได้ทำการศึกษาวิจัยปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

ปัญหาการใช้ดุลพินิจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง : มีปัญหาว่าการวิเคราะห์ ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องที่ยากจะตัดสินลงไปให้ชัดเจนในทางคุณค่า (Value Judgment) ได้[21]

ปัญหาการรั่วไหลของงบประมาณ : งานวิจัยของ จิระเดช ทัศยาพันธ์ ซึ่งศึกษาการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินในการศึกษาภาคบังคับ พบว่า การเพิ่มการจัดสรรงบประมาณเพียงอย่างเดียวไม่อาจทำให้ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาเป็นไปตามเป้าหมายได้ งบประมาณอาจจะไปไม่ถึงโรงเรียนเต็มตามจำนวนที่ได้รับการจัดสรร[22]

ปัญหาการทุจริตในรัฐวิสาหกิจ : ผลการศึกษาของณัฐนันท์ อัศวเลิศศักดิ์[23] และคณะ พบว่ารัฐวิสาหกิจตัวอย่าง 4 แห่งที่ทำการวิจัยมีปัญหาการทุจริต ดังนี้

(1) ปัญหาการแทรกแซงจากการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ เช่น การแต่งตั้งบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับนักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการ ผู้บริหาร หรือพนักงานระดับสูงขององค์กร

---

[21] อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว, หน้า 99.

[22] จิระเดช ทัศยาพันธ์, **รายการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการศึกษาการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินในการศึกษาภาคบังคับ, ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,** (กันยายน 2533): หน้า 18.

[23] ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะวิจัย, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ,** ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (มิถุนายน 2553): หน้า 3.

(2) ปัญหาการบังคับใช้กฎระเบียบขององค์กร เช่น การกำหนดกฎระเบียบเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง หรือความไม่มีประสิทธิภาพของกฎระเบียบองค์กร

(3) ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลที่ไม่เข้มแข็ง เช่น ระบบการตรวจสอบและคานอำนาจทั้งจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอกขาดประสิทธิภาพ

(4) ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดี เช่น การเพิกเฉยหรือไม่ดำเนินคดีของผู้บริหาร และคณะกรรมการเมื่อพบหรือมีข้อสงสัยว่ามีบุคคลเกี่ยวข้องกับการทุจริต

ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย : งานศึกษาของนนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ[24] พบว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีข้อจำกัด ดังนี้

ก. การป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

(1) มีปัญหากระบวนการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ขาดความโปร่งใส

(2) มีปัญหาการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีอาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย

ข. การปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

(1) การนำประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 -166 มาใช้ บังคับกับการทุจริตเชิงนโยบายมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ

(2) ขาดกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ให้หรือเปิดเผยข้อมูลการทุจริตตามแนวคิด “Whistleblower”

(3) ขาดบทลงโทษคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีส่วนร่วมต่อการมีมติที่เสี่ยงกับการทุจริตเชิงนโยบาย

แนวทางการขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาภาครัฐยังคงมีอีกมาก เช่น การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อภาครัฐ[25] หรือการเสริมเทคนิคพิเศษให้แก่พนักงาน

---

[24] นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย, ทุนสนับสนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่องประจำปี พ.ศ. 2551,** สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เมษายน พ.ศ. 2555, หน้า 12-14.

[25] นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการพัฒนาการของการใช้บังคับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ,** สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 18 มิถุนายน 2556

เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เพื่อแสวงหาและติดตามพยานหลักฐานในคดีทุจริต[26] เป็นต้น แต่เนื่องจากภาครัฐที่ผ่านมาถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง สังคมมิได้ตระหนักถึงความเสียหายของการทุจริตในภาครัฐประกอบกับผู้กระทำการทุจริตยังคงมีหน้ามีตาในสังคม การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติภาครัฐจึงต้องต่อสู้อย่างหนักกับผู้กระทำการทุจริตที่ใช้แรงจูงใจหลอกลวงให้กระบวนการทุจริตถูกยอมรับในสังคม

ในส่วนของระบบแนวทางด้านเอกชน ไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชนหรือสังคม ก็มีอุปสรรคมากมายเช่นกัน ได้แก่ ภาคสถาบันการเงินให้ความร่วมมือในการตรวจสอบน้อยมาก ภาคธุรกิจอื่นไม่ไว้วางใจเนื่องจากความล่าช้าในการปฏิบัติงานของทางราชการ ภาคประชาชนไม่มั่นใจในความปลอดภัยของชีวิตตนเองและครอบครัว หากจะต้องเป็นพยาน เป็นต้น ดังนั้นงานศึกษาของอภิชัย พันธเสน และคณะ[27] จึงมุ่งคิดค้นตัวแบบความร่วมมือ ซึ่งพบว่าร่างตัวแบบของความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามความทุจริตควรมีลักษณะดังต่อไปนี้ *“ศูนย์กลางของความร่วมมือในเชิงนโยบายและข้อมูลจะอยู่ที่สภาความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ คือ สภาเครือข่ายภาควิชาชีพ สภาเครือข่ายด้านการศึกษา สาธารณสุข สื่อสารมวลชน ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม สภาเครือข่ายจากภาคธุรกิจเอกชนราชการส่วนกลาง องค์กรอิสระ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยที่สภานี้จะใช้ข้อมูลจากเว็บไซต์กลางที่ดูแลโดยงานสารสนเทศของ ป.ป.ช. และข้อมูลทางวิชาการที่ดูแลโดยงานวิชาการของ ป.ป.ช. เพื่อให้หน่วยงานที่เป็นสภาในเครือข่ายนำไปเสนอให้สมาชิกในเครือข่ายนำไปสู่การปฏิบัติ”*

งานศึกษาของวันเพ็ญ สุรฤกษ์และคณะ[28] สามารถตอบโจทย์การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ได้เป็นอย่างดีเพราะนำเสนอเป็นโมเดลยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

---

[26] อนันต์ เพชรใหม่ และคณะ, **งานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การนำงานด้านงานข่าว” และ “เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ” มาใช้กับสำนักงาน ป.ป.ช.,** ทุนสนับสนุนจากสำนักวิจัย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, พ.ศ. 2552

[27] อภิชัย พันธเสน และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาแนวทางความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต,** ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2551, หน้า 7.

[28] วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ, **รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในโครงการพัฒนาของรัฐระดับชุมชน ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,** ตุลาคม พ.ศ. 2556, หน้า V

ภาครัฐระดับชุมชน โดยมียุทธศาสตร์ขยายผลที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ให้มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันมโนทุจริต

อนึ่ง การทุจริตมิได้เป็นปัญหาสำหรับภาครัฐและภาคประชาชนแต่ภาคธุรกิจ[29] และองค์กรสาธารณะ[30] ก็ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ มิได้จำกัดการทำงานเฉพาะในประเทศ แต่ได้ร่วมมือกับองค์การต่างประเทศด้วยซึ่งในเรื่องนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ก็ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงกฎหมายและการทำงานให้ดียิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากงานศึกษาของแสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ[31] เกี่ยวกับความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เป็นต้น

ในช่วงเวลาของแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551-2555) ผู้เขียนเห็นว่า เป็นช่วงเวลาที่ประชาชนตื่นตัวและตระหนักกับปัญหาการทุจริตเป็นอย่างมาก งานศึกษาวิจัยดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นงานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ หลายอย่างได้ดำเนินการคืบหน้าไปพอสมควร อย่างไรก็ดี ระดับความสำเร็จของประเทศไทยในการต่อสู้กับการทุจริตนั้นยังจะต้องทุ่มเทกันอีกมาก ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปรามการทุจริต ระยะที่ 2

การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560)

จากสภาพปัญหาการดำเนินงานที่ผ่านมาตามแผนฯ ในปี 2551-2555 ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. เน้นไปที่การทำงานเชิงเดี่ยว ดังนั้น ในแผนยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 2 จึงได้เปลี่ยนแปลง

---

[29] เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,** ธันวาคม 2554

[30] มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบและความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ,** ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554

[31] แสวง บุญเฉลิมภาส และคณะ, **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003,** ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ, พ.ศ. 2555

วิธีการ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. จะทำงานร่วมกับทุกภาคส่วนแบบบูรณาการเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ดำเนินการเองเป็นฝ่ายสนับสนุน[32] โดยกำหนดวิสัยทัศน์ว่า

"สังคมไทย มีวินัย โปร่งใส ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมและร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นที่ยอมรับในระดับสากล"

การกำหนดวิสัยทัศน์ขึ้นใหม่ในครั้งนี้เกิดจากประเด็นชี้นำคือสังคมไทยจะต้องตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมโดยทุกภาคส่วน...ภาคประชาชนจำเป็นที่จะต้องได้รับการปลูก-ปลุกค่านิยมความซื่อสัตย์ สุจริต ยึดมั่นในคุณธรรมจริยธรรมและมีความตระหนักในการต่อต้านการทุจริต...[33] กรอบแนวคิดวิสัยทัศน์ครั้งนี้มีเป้าหมายหลักอยู่ที่เพิ่มระดับของค่า CPI ของประเทศไทยเป็นสำคัญ โดยตั้งเป้าไว้ที่ร้อยละ 50 ในปี 2560[34] ผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายหลักจะถูกวัดโดยแหล่งข้อมูลที่ทำการสำรวจและให้คะแนน 8 เรื่อง คือ

1) การปราบปรามการทุจริตและบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำผิดมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

2) การดำเนินการทางธุรกิจต้องเกี่ยวข้องกับการทุจริตมากน้อยเพียงใด

3) ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ

4) การติดสินบนและการทุจริตมีอยู่หรือไม่และมากน้อยเพียงใด

5) ภาคธุรกิจต้องจ่ายเงินสินบนในกระบวนการต่างๆ มากน้อยเพียงใด

6) ระดับการรับรู้ว่าการทุจริตเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันต่างๆ ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองมากน้อยเพียงใด

7) เจ้าหน้าที่รัฐมีพฤติกรรมการใช้ตำแหน่ง หน้าที่ ในทางมิชอบมากน้อยเพียงใด

8) ผู้มีอำนาจหรือตำแหน่งทางการเมืองมีการทุจริตโดยใช้ระบบอุปถัมภ์และระบบเครือญาติและภาคการเมืองกับภาคธุรกิจมีความสัมพันธ์กันมากน้อยเพียงใด

แต่ละหัวข้อทั้ง 8 เรื่องข้างต้น จะมีคะแนนเต็มที่ 100 คะแนน ในปี พ.ศ. 2555 (ช่วงแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะที่ 1) ดัชนีภาพลักษณ์ของประเทศไทยอยู่ที่ 37 คะแนน (Corruption Perception Index : CPI) และประเทศไทยถูกจัดอยู่ในประเทศลำดับที่ 88[35]

---

[32] รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในรอบ 8 ปี (6 ตุลาคม 2549 - 6 ตุลาคม 2557), (กทม.: บริษัทออนป้า จำกัด), หน้า 23.

ความตั้งใจดำเนินการตามแผนระยะที่ 2 ผ่านการวิเคราะห์โดยมีการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และตัวชี้วัดยุทธศาสตร์และแนวทาง/มาตรการ ซึ่งยุทธศาสตร์ในแผนฯ ระยะที่ 2 กำหนดไว้ 5 ยุทธศาสตร์ คือ[36]

ยุทธศาสตร์ที่ 1 : ปลูกและปลุกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตเน้นการปรับเปลี่ยนฐานความคิดของคนในทุกภาคส่วนในการรักษาประโยชน์สาธารณะ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 : บูรณาการการทำงานของหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตและพัฒนาเครือข่ายในประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 : พัฒนาความร่วมมือกับองค์กรต่อต้านการทุจริตและเครือข่ายระหว่างประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 : พัฒนาระบบบริหารและเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ยุทธศาสตร์ที่ 5 : เสริมสร้างองค์กรความรู้ด้านการต่อต้านการทุจริตให้กับบุคลากรทุกภาคส่วน

องค์กรหลักที่จะมาทำหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 2 ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อัยการสูงสุด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญ) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) กระทรวงยุติธรรม[37]

จะเห็นว่าในยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 2 นี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. วางบทบาทของตนเอง (Strategic Position) เป็นผู้สนับสนุน เพื่อให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และการทำงานร่วมกันในทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาชน ดังคำกล่าวของ ป.ป.ช. ท่านหนึ่งว่า *“ทุกฝ่ายโปรดช่วยเหลือด้วยการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างจริงจัง ตั้งแต่รัฐบาล หน่วยงาน*

---

[33] คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและสำนักงาน ป.ป.ท., อ้างแล้ว, หน้า 6.

[34] เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

[35] เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

[36] เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

[37] รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2556, (กรุงเทพฯ : บริษัท รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1997) จำกัด, กุมภาพันธ์ 2558), หน้า 72.

ราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง นักธุรกิจเอกชน ประชาสังคม สื่อมวลชน กระแสสังคม และประชาชน โดยบูรณาการร่วมกันขับเคลื่อนให้สามารถพร้อมใจกันทำก็จะเกิดพลังอันยิ่งใหญ่ที่จะฝ่าฟันไปสู่ความสำเร็จ[38] *ความร่วมมือกัน ความเท่าทันและตระหนักถึงปัญหาการทุจริตซึ่งคนไทยทุกคนช่วยกันสร้างสังคมคุณธรรมโปร่งใสจะต้องทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการทุจริตไม่กล้ากระทำการทุจริต หรือมีความระมัดระวังในการดำเนินโครงการให้มีความโปร่งใสมากขึ้น คนในสังคมเกิดความละอายที่จะกระทำการทุจริตและหากกระทำการทุจริตก็จะถูกกดดันทางสังคม จนไม่สามารถมีที่ยืนอยู่ได้ในสังคม ทั้งนี้ เนื่องจากผลจากการกะเทาะให้ประชาชนทราบถึงขั้นตอนการทุจริตและเมื่อพบเห็นการทุจริตก็มีส่วนในการช่วยในการแจ้งเบาะแส เพราะการต่อต้านการทุจริตเป็นภารกิจของคนไทยทั้งชาติ"*[39]

เนื่องจากปริมาณและขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีมากมายหลายด้าน จึงขอนำส่วนที่สังคมให้ความสนใจมาแสดงคือ ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและด้านการปราบปรามการทุจริต ดังนี้

ผลงานด้านตรวจสอบทรัพย์สิน

ส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ และยื่นบัญชีฯ เท็จ ดังนี้	
ปีงบประมาณ 2550	จำนวน 17 ราย
ปีงบประมาณ 2551	จำนวน 5 ราย
ปีงบประมาณ 2552	จำนวน 2 ราย
ปีงบประมาณ 2553	จำนวน 2 ราย
ปีงบประมาณ 2554	จำนวน 3 ราย
ปีงบประมาณ 2555	จำนวน 2 ราย
ปีงบประมาณ 2556	จำนวน 15 ราย

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในรอบ 8 ปี (6 ตุลาคม 2549 – 6 ตุลาคม 2557)

[38] ประสาท พงษ์ศิวาภัย (กรรมการ ป.ป.ช.), **ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ,** พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ตุลาคม 2558)

[39] ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ (ประธานกรรมการ ป.ป.ช.), **ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ,** อ้างแล้ว, หน้า 6.

ผลงานด้านปราบปรามการทุจริต

1. สถิติการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 – 2557	
1.1 เรื่องค้างสะสมยกมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่ 2	จำนวน 11,578 เรื่อง
1.2 เรื่องกล่าวหารับใหม่	จำนวน 22,950 เรื่อง
1.3 รวมรับดำเนินการทั้งสิ้น	จำนวน 34,528 เรื่อง
1.4 ดำเนินการเสร็จ	จำนวน 25,012 เรื่อง
1.5 คงเหลือดำเนินการ	จำนวน 9,516 เรื่อง
2. เรื่องคงเหลือ จำนวน 9,516 เรื่อง จำแนกเป็น	
2.1 เรื่องอยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริงฯ	จำนวน 7,665 เรื่อง
2.2 เรื่องอยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง	จำนวน 1,851 เรื่อง
2.2.1 มอบหมายพนักงานไต่สวน	จำนวน 1,057 เรื่อง
2.2.2 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน	จำนวน 747 เรื่อง
2.2.3 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์กรคณะไต่สวน	จำนวน 47 เรื่อง
3. ภาพรวมของเรื่องกล่าวหาที่รับดำเนินการ จำนวน 34,528 เรื่อง จำแนกเป็นประเภทของคดี ดังนี้	
3.1 การกระทำความผิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยมิชอบ	จำนวน 116 เรื่อง
3.2 การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ	จำนวน 2,457 เรื่อง
3.3 การกระทำความผิดการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต	จำนวน 11,314 เรื่อง
3.4 การกระทำความผิดอื่นๆ เช่น เรียก รับสินบน, เบียดบังคับหรือยักยอกทรัพย์, ปลอมเอกสารหรือรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ เป็นต้น	จำนวน 20,614 เรื่อง

ที่มา : รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในรอบ 8 ปี (6 ตุลาคม 2549 – 6 ตุลาคม 2557)

สำหรับผลการดำเนินงานในเชิงคุณภาพนั้น ผลงานเชิงประจักษ์เห็นจะหนีไม่พ้นการชี้มูลความผิด นักการเมืองซึ่งถือว่าเป็นปลาใหญ่ (Big Fish) ที่จับได้ยากเพราะมีอิทธิพลและตำแหน่งหน้าที่สูงมาก การปกปิดหรือซุกซ่อนของบุคคลเหล่านี้จึงแนบเนียนแทบจะไม่ทิ้งร่องรอยไว้ อย่างไรก็ตาม ป.ป.ช. ก็ยังสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนและสรุปสำนวนส่งอัยการสั่งฟ้องจนกระทั่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถพิพากษาลงโทษได้ ดังนี้

1. คดีทุจริตราคากลางยากระทรวงสาธารณสุข[40] (นายรักเกียรติ สุขธนะ) คดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2546

ศาลพิพากษาให้มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 (เจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับสินบน) และมาตรา 157 (ปฏิบัติหน้าที่มิชอบจนก่อให้เกิดความเสียหาย)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาในส่วนคดีร่ำรวยผิดปกติ ให้ทรัพย์สินจำนวน 233,880,000 บาท ตกเป็นของแผ่นดิน

2. คดีทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (นายวัฒนา อัศวเหม) คดีหมายเลขดำที่ อม. 2/2550 คดีหมายเลขแดง ที่ อม. 2/2551

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่า นายวัฒนา อัศวเหม มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ให้ลงโทษจำคุก 10 ปี ริบพระเครื่องผงสุพรรณเลี่ยมทอง และเพิกถอนโฉนด 5 แปลง เนื้อที่ 1,358 ไร่ ที่กลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG เสนอขายให้กรมควบคุมมลพิษ โดยให้ที่ดินกลับคืนสู่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศาลฎีกาฯ พิพากษายกฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากขาดอายุความ[41]

3. คดีความผิดต่อหน้าที่ราชการ (ที่ดินรัชดา)[42] (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) คดีหมายเลขดำ ที่ อม. 1/2550 คดีหมายเลขแดง ที่ อม. 1/2550

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ 1 มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 (1) วรรคสาม และ มาตรา 122 วรรคหนึ่ง ให้ลงโทษจำคุก 2 ปี ส่วนความผิดฐานอื่นและคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยกและยกฟ้องโจทก์สำหรับคุณหญิงพจมาน ชินวัตร จำเลยที่ 2

4. คดีทุจริตผลประโยชน์ทับซ้อนและร่ำรวยผิดปกติ (พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) คดีหมายเลขดำ ที่ อม. 14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2553

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้เงินที่ได้จากการขายหุ้นและเงินปันผลหุ้นของบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) จำนวน 46,373,687,454.70 บาท พร้อมดอกผลตกเป็นของแผ่นดิน ได้ดำเนินการบังคับคดีให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

[40] สำนักงาน ป.ป.ช., **ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ,** อ้างแล้ว, หน้า 35 – 36.

[41] เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

[42] เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

ครบถ้วนแล้ว รวมเป็นจำนวนเงินทั้งหมด 49,000 ล้านบาทเศษ

สรุปได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นการทำงานที่ทวนกระแสเป็นอย่างมาก ต้องต่อสู้กับนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีทั้งอิทธิพลและอำนาจ ต้องพยายามบูรณาการและสร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐและเอกชน ต้องสร้างความรู้ความตระหนักของตน ปลูกฝังจิตสำนึก ความซื่อสัตย์กับประชาชน งานขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงต้องได้รับการสนับสนุนจากทุกฝ่ายโดยเฉพาะภาคประชาชน เพื่อที่จะช่วยกันเยียวยารักษาโรคเรื้อรังนี้ให้หมดสิ้นไปพร้อมกับการสร้างวัฒนธรรมความซื่อสัตย์สุจริตให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

รายการอ้างอิง

ปาฐกถาพิเศษ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เนื่องในการประชุมวิชาการระหว่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ครั้งที่ 3 (The Third Conference on Evidence-Based Anti-Corruption Policies-CEBAP III) วันพุธที่ 17 มิถุนายน 2558 ณ โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพฯ

OECD Glossaries "Corruption" A Glossary of International Standards in Criminal Law. Paris : OECD Publications

แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003, (พ.ศ. 2555)

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การประเมินสถานการณ์ด้านการทุจริตในประเทศไทย. พ.ศ. 2553

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 26 ก. วันที่ 18 เมษายน 2554

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 60 ก. วันที่ 3 กรกฎาคม 2558

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 297-302 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 246-251

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 108

กล้านรงค์ จันทิก, "ภารกิจสุดท้ายในทรรศนะของ กล้านรงค์ จันทิก", วารสาร ป.ป.ช., ปีที่ 7, ฉบับที่ 1 (มกราคม 2557)

อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1, พ.ศ. 2546, อ้างถึง ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชั่นกับประชาธิปไตย (กท : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 318-370 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)", วารสารกฎหมาย ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน 2540, หน้า 93-103

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2476

อ้างในคณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542 (กทม. : บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), หน้า 45-46

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... , สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 29 มีนาคม 2559

วิสัยทัศน์ ของยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ระยะที่ 1 กำหนดว่า “สังคมมีวินัย และยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม ทุกภาคส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต”

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญและสำนักงาน ป.ป.ท. ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556-2560), มปท, (มกราคม 2557)

อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว, หน้า 99

จิระเดช ทัศยาพันธ์, รายการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการศึกษาการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินในการศึกษาภาคบังคับ. ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (กันยายน 2533)

ณัฐนันทน์ อัศวเลิศศักดิ์ และคณะวิจัย, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรภาครัฐที่มุ่งเน้นการดำเนินการในเชิงธุรกิจ, ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (มิถุนายน 2553)

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย, ทุนสนับสนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่องประจำปี พ.ศ. 2551, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เมษายน พ.ศ. 2555

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง โครงการพัฒนาการของการใช้บังคับกฎหมายเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 18 มิถุนายน 2556

อนันต์ เพชรใหม่และคณะ, งานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “การนำงานด้านงานข่าว” และ “เทคนิคการสืบสวนสอบสวนพิเศษ” มาใช้กับสำนักงาน ป.ป.ช., ทุนสนับสนุนจากสำนักวิจัยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, พ.ศ. 2552

อภิชัย พันธเสนและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการศึกษาแนวทางความร่วมมือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, ทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2551

วันเพ็ญ สุรฤกษ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์เรื่อง ยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในโครงการพัฒนาของรัฐระดับชุมชน ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ตุลาคม พ.ศ. 2556

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในวงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ธันวาคม 2554

มาตาลักษณ์ ออรุ่งโรจน์ และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบและความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรสาธารณะนอกระบบราชการ, ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

แสวง บุญเฉลิมภาส และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ, พ.ศ. 2555

รายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในรอบ 8 ปี (6 ตุลาคม 2549 - 6 ตุลาคม 2557), (กทม.: บริษัทออนป้า จำกัด)

รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2556, (กรุงเทพฯ : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1997) จำกัด, กุมภาพันธ์ 2558)

เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี พ.ศ. 2556, (กรุงเทพฯ : บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1997) จำกัด, กุมภาพันธ์ 2558), หน้า 72

ประสาท พงษ์ศิวาภัย (กรรมการ ป.ป.ช.), ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : บริษัท อมรินทร์ พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), ตุลาคม 2558)

ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ(ประธานกรรมการ ป.ป.ช.), ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ, อ้างแล้ว, สำนักงาน ป.ป.ช., ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ , อ้างแล้ว, หน้า 35 – 36

สำนักงาน ป.ป.ช., ทุจริตคิดโกงชาติจะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ , อ้างแล้ว, หน้า 35 – 36

เรื่องเดียวกัน, หน้า 63.

เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐ และองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา : บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คำตัดสินของศาลสูงสุด และมาตรการเชิงงบประมาณ*

*อาจารย์ ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์***

บทคัดย่อ

ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน ขณะที่การปกครองท้องถิ่นถือเป็นกิจการภายในรัฐ ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายจัดตั้งของแต่ละมลรัฐจึงทำให้มีความหลากหลายมาก

จากที่รัฐบาลกลางไม่ได้มีบทบาทนักในยุคแรก ก็เริ่มขยายเขตขอบอำนาจของตนแผ่กว้างออกไปเรื่อยๆ ในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านการให้เงินอุดหนุน ซึ่งก็มีรูปแบบที่แตกต่างกันไป ตั้งแต่วางเงื่อนไขร้อยรัด กระทั่งให้อิสระในการใช้จ่ายงบประมาณอย่างเต็มที่

อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจขึ้น คำตัดสินของศาลสูงสุดมักมีแนวโน้มที่จะรับรองอำนาจของรัฐบาลกลางเหนือมลรัฐเสมอมา จวบจนระยะหลังจึงเริ่มมีท่าทีที่เปลี่ยนแปลงไป

---

* บทความเรื่องนี้เกิดขึ้นได้สืบเนื่องด้วยผู้เขียนได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานการศึกษาและวัฒนธรรม กระทรวงการต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาให้เดินทางไปศึกษาดูงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 26 มีนาคมถึง 16 เมษายน 2559 ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี., เมืองชาร์ล็อตวิลล์ รัฐเวอร์จิเนีย, เมืองเดนเวอร์ รัฐโคโลราโด, เมืองดัลลัส รัฐเท็กซัส, เมืองสปริงฟิลด์ และนครชิคาโก รัฐอิลลินอยส์ ในหัวข้อ “รัฐและรัฐบาลท้องถิ่น” (State and Local Governments) ภายใต้โครงการ International Visitor Leadership Program (IVLP) ผู้เขียนต้องขอขอบคุณมา ณ ที่นี้เป็นอย่างสูง ข้อมูลที่ใช้ประกอบการเขียนส่วนหนึ่งก็มาจากประสบการณ์ตรงในระหว่างที่ผู้เขียนเข้าร่วมโครงการนี้

** อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Abstract

Under federalism, U.S. constitution has clearly separated the power of federal government and state government. Local government is under state affair which depends on each state's constitution and laws. This has brought the varieties in US local government system.

The federal government did not have an important role in local administration in the first time. By the way, federal government has been trying to expand its power thereafter especially by grant-in-aid. These aids come in many different forms such as either set restricted conditions or provide freedom in using budget.

Whenever there were conflicts between federal and state on power issue, the U.S. Supreme Court has trended to support federal government. However, lately there are some shifting in the U.S. supreme court's decision toward this issue.

เกริ่นนำ

หากเอ่ยถึงการกระจายอำนาจในสังคมไทย ซึ่งใช่เพียงแต่ภาคส่วนวิชาการเท่านั้น สหรัฐอเมริกาคือหนึ่งในประเทศที่มักถูกหยิบยกกล่าวอ้างถึงเสมอ ด้วยเป็นต้นแบบที่หลายฝ่ายเห็นว่าควรเอาแบบอย่าง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมักเข้าใจว่า รัฐบาลกลางกับมลรัฐ ตลอดจนการปกครองท้องถิ่นแยกจากกัน "ท้องถิ่น"[1] มีความเป็นอิสระสูง สามารถดำรงอยู่ได้ตามลำพังโดยไม่ต้องพึ่งพารัฐบาลระดับชาติแม้แต่น้อย รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าไปกุมอำนาจชี้นำหรือแทรกแซงได้เลย

ข่าวที่ปรากฏในสื่อสารมวลชนก็ชี้ชวนให้เราคิดไปในทำนองท้องถิ่นที่นั่นมีอำนาจกว้างขวางมาก อาทิ รัฐนิวยอร์กออกกฎหมายห้ามจำหน่ายบุหรี่ให้กับประชาชนที่มีอายุต่ำกว่า

---

[1] "การปกครองท้องถิ่น" (Local Government) ในทางวิชาการ หมายถึง การปกครองทั้งหมดในช่วงชั้นถัดลงมาจากการปกครองระดับชาติ กรณีสหรัฐอเมริกาเองย่อมนับตั้งแต่ระดับมลรัฐลงมา คำว่า "ท้องถิ่น" ซึ่งปรากฏในบทความนี้จะใช้ปะปนกัน ทั้งความหมายแบบกว้างคือนับรวมมลรัฐเข้าเป็นท้องถิ่นด้วยและไม่นับรวมอันเป็นความหมายอย่างแคบ

21 ปี[2], เคาท์ตี้บางแห่งในรัฐแคลิฟอร์เนียออกกฎหมายห้ามขายอาหารจำพวกฟาสต์ฟู้ดพร้อมทั้งของเล่นเพื่อแก้ปัญหาโรคอ้วนในเด็ก[3], นายกเทศมนตรีเมืองพอร์ตแลนด์พยายามผลักดันมาตรการให้ร้านค้าปลอดจากการใช้ถุงพลาสติกโดยสิ้นเชิง[4] เป็นต้น ทว่า เอาเข้าจริงแล้วหาเป็นเช่นที่เข้าใจทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าลองได้มองผ่านแว่นงบประมาณว่าด้วยเงินอุดหนุน (Grant-in-aid) ด้วยแล้ว และนั่นก็คือจุดมุ่งหมายหลักที่บทความชิ้นนี้ต้องการจะอรรถาธิบาย

ระบบสหพันธรัฐกับรัฐธรรมนูญสหรัฐ

ระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ได้รับการสถาปนาขึ้นโดยรัฐธรรมนูญที่มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ[5] ถือเป็นลักษณะอันโดดเด่นของระบบการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา ประเทศที่เกิดจากการรวมตัวของหลายรัฐน้อยใหญ่เข้าด้วยกัน แรกเริ่มจาก 13 รัฐดั้งเดิมที่ตั้งเรียงรายอยู่ตามแนวชายฝั่งทะเลตะวันออก ต่อมาจึงขยายตัวไปทางทิศตะวันตกจนถึงอีกฟากของทวีป บัดนี้ ประกอบด้วย 50 มลรัฐ ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และสถาบันทางการเมืองอันสำคัญเดียวกันในระดับชาติ หรือที่เรียกว่าเป็นการจัดรูปรัฐแบบ “รัฐรวม” (Federal State)

ในช่วงของการก่อร่างสร้างประเทศใหม่ภายหลังอดีตอาณานิคมประสบชัยชนะในสงครามปฏิวัติมีข้อขัดแย้งทางความคิดสำคัญจากสองฟากฝั่ง ระหว่างพวกเฟเดอรัลลิสต์ (Federalist) กับพวกแอนตี้ เฟเดอรัลลิสต์ (Anti-Federalist) กลุ่มแรกนำเสนอแนวคิดว่า แทนที่แต่ละรัฐจะมีอำนาจเต็มเฉกเช่นในยุคสมัยสมาพันธรัฐ (ค.ศ. 1774-1789) ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางอ่อนแอและไร้เสถียรภาพ รัฐต่างๆ ควรมีอำนาจอธิปไตยแค่เพียงบางส่วน หรือในแทบทุกด้านยกเว้นกิจการระดับชาติหรือในเรื่องที่มีความสำคัญ รูปแบบนี้จะให้น้ำหนักแก่อำนาจปกครอง

---

[2] “นิวยอร์คออก กม. ห้ามคนอายุต่ำกว่า 21 ปีสูบบุหรี่,” เรื่องเล่าเช้านี้ (20 พฤศจิกายน 2556), จาก http://morning-news.bectero.com/international/20-Nov-2013/6179

[3] Sara Bonisteel, “Toys banned in some California fast food restaurants,” CNN (28 April 2010), from http://edition.cnn.com/ 2010/LIVING/04/28/fast.food.toys.california/index.html

[4] “Mayor proposes expanding Portland’s plastic bag ban,” KPTV (10 November 2012), from http://www.kptv.com/story/ 20058255/mayor-proposes-expanding-portlands-plastic-bag-ban

[5] มาตรา 6 วรรคสองของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติว่า รัฐธรรมนูญ...ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน (The supreme law of the land)

ของรัฐบาลกลางมากกว่า แต่พยายามคงความเป็นอิสระระหว่างกันเอาไว้[6] หากลองสรุปให้เห็นภาพที่เด่นชัดก็คือ พวกแรกต้องการให้รัฐบาลกลางเข้มแข็ง ตรงกันข้ามกับพวกหลังที่คอยทัดทานมิให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมาก[7] เรื่องนี้ถือเป็นประเด็นขัดแย้งที่สำคัญในทางประวัติศาสตร์มาโดยตลอด

ทั้งนี้ การแบ่งสันปันส่วนอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐ กล่าวคือ รัฐบาลกลาง (Federal Government) ที่ตั้งอยู่ที่กรุงวอชิงตันดีซี เมืองหลวงของประเทศ มีสถานะเหนือกว่ารัฐบาลมลรัฐ (State Government) อำนาจรัฐบาลกลางตามที่ถูกระบุไว้ในมาตรา 1 อนุมาตรา 8 แบ่งออกเป็น 3 ด้านหลัก ดังนี้

(1) บทบาททางด้านเศรษฐกิจการคลัง เช่น เก็บภาษีอากร ผลิตเงินตรา ค้าขายกับต่างประเทศ

(2) บทบาททางด้านการทหาร เช่น จัดการป้องกันประเทศ ประกาศสงคราม

(3) บทบาททางด้านการต่างประเทศ เช่น ทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ

นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังมีอำนาจโดยนัยหรือโดยปริยาย (Implied Power) ที่จะออกกฎหมายใดๆ โดยอ้างหลัก "จำเป็นและเหมาะสม" (necessary and proper) เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวบรรลุผล ตัวอย่างอำนาจที่ไม่ได้ถูกระบุลงในรัฐธรรมนูญให้เป็นของรัฐสภาสหรัฐ (หรือที่นิยมเรียกกันว่า "สภาคองเกรส") แต่อนุมานได้ว่ามี เช่น รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้คองเกรสมีอำนาจที่จะก่อตั้งธนาคาร ทว่าด้วยความจำเป็นในเรื่องการจัดเก็บภาษีย่อมสามารถทำได้[8]

ขณะที่อนุมาตรา 10 ในมาตราเดียวกันได้จำกัดอำนาจ (Power Denied) ทั้งของรัฐบาลสหรัฐและรัฐบาลมลรัฐหลายต่อหลายเรื่องด้วยกัน เช่น ห้ามเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของ

---

[6] ข้อคิดข้างต้นเป็นที่รู้จักในนาม The Federalist Paper ที่ใช้เรียกบทความสั้น ๆ รวม 85 ชิ้น เขียนโดยเจมส์ เมดิสัน (James Madison), อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน (Alexander Hamilton) และจอห์น เจย์ (John Jay) เพื่อเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบสหพันธรัฐ และแสดงออกถึงการสนับสนุนรัฐธรรมนูญใหม่ ดู สมบัติ จันทรวงศ์, มหาชนรัฐและประชาธิปไตย: ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ.1776-1800, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528).

[7] แฮมิลตัน และกลุ่มเฟเดอรัลลิสต์ ยึดทฤษฎี nation-centered federalism ที่เชื่อมั่นว่ารัฐบาลระดับชาติมีอำนาจเหนือรัฐบาลระดับรัฐ ตรงข้ามกับแนวคิดของโธมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) และกลุ่มแอนตี้เฟเดอรัลลิสต์ ศึกษารายละเอียดใน Ann O'M Bowman and Richard C. Kearney, State and Local Government, (Boston: Wadsworth, 2011), p.30.

[8] ดูเพิ่มเติมใน Thomas R. Dye and Susan A. MacManus, **Politics in states and communities,** (New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009), p.74.

มลรัฐ (กรณีสหรัฐ), ห้ามผลิตเงินตรา (กรณีมลรัฐ) เป็นต้น

ถึงกระนั้น รัฐธรรมนูญห้วงแรกไม่ได้ระบุถึงอำนาจโดยจำเพาะเจาะจงของมลรัฐเอาไว้แต่อย่างใด ต่อมาจึงต้องมีบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ 10 (10th Amendment, 1791) ระบุว่า "บรรดาอำนาจอันใดที่มิได้บัญญัติมอบให้เป็นของรัฐบาลสหรัฐหรือไม่ได้ห้ามมลรัฐมิให้มีนั้น ให้สงวนไว้เป็นอำนาจของมลรัฐหรือประชาชน" ดังนั้น มลรัฐจึงมีอำนาจที่จะออกกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของมลรัฐของตนได้ ตราบเท่าที่การใช้อำนาจดังกล่าวไม่ไปขัดหรือแย้งต่ออำนาจออกกฎหมายของรัฐบาลกลางที่รัฐธรรมนูญได้รับรองโดยชัดแจ้ง ไม่ว่าเป็นเรื่องการจัดการเลือกตั้ง, การศึกษา, กิจการตำรวจ กระทั่งกฎจราจร

การแก้ไขรัฐธรรมนูญครั้งนี้นับเป็นการจัดสรรอำนาจระหว่างกันเสียใหม่ให้มีความชัดเจน โดยให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเฉพาะเท่าที่ถูกเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนอำนาจอื่นที่ไม่ได้ถูกพูดถึง ย่อมเป็นอำนาจของมลรัฐหรือประชาชน (rights reserved to states or people)[9] คือ หลักการที่ให้หลักประกันในแง่ความเป็นอิสระของมลรัฐ

ต่อมา รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ 14 (14th Amendment, 1868) ได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของมลรัฐที่สำคัญอีกบางประการ คือ มลรัฐจะต้องไม่ละเมิดเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันที่พลเมืองสหรัฐพึงได้รับ, ไม่ลิดรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนความแห่งกฎหมาย (due process of law) และให้หลักประกันความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (equal protection of the laws) แก่ทุกคนด้วย[10]

---

[9] ตัวอย่างที่ถือว่าไม่ได้เป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญมอบให้ไว้แก่รัฐบาลกลาง เช่น การตรากฎหมายที่กระทบต่อความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัว (การแต่งงาน, การหย่า, การรับบุตรบุญธรรม ฯลฯ), การพาณิชย์ที่เกิดขึ้นและส่งผลแต่เฉพาะภายในมลรัฐ เป็นต้น ดู มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, **รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา,** (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า 185.

[10] ก่อนหน้านั้น ศาลตีความว่าสิทธิเสรีภาพที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ (Bill of Rights) ผูกพันเฉพาะระดับสหรัฐเท่านั้น ไม่ผูกมัดให้มลรัฐต้องเคารพและปฏิบัติตามแต่อย่างใด ดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 194-212.



ภาพที่ 1 การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลสหรัฐกับรัฐบาลมลรัฐตามรัฐธรรมนูญ[11]

อธิบายโดยสรุปด้วยแผนภาพนี้ วงกลมทางซ้ายคือ อำนาจรัฐบาลสหรัฐ มาจากอำนาจที่มลรัฐยกให้รัฐบาลกลาง (Delegated Power) โดยที่รัฐบาลมลรัฐไม่มีสิทธิจะใช้อำนาจที่มอบให้แล้วได้อีกเลย วงกลมทางขวาคือ อำนาจรัฐบาลมลรัฐ ซึ่งรัฐบาลมลรัฐรักษาไว้ (Reserved Power)[12] จึงยังคงมีสิทธิอย่างเต็มที่ รัฐบาลกลางมิอาจก้าวก่ายได้ ขณะที่ส่วนที่ทับซ้อนระหว่างทั้งสองวงกลม หมายถึง อำนาจที่ใช้ร่วมกัน (Concurrent Power) ในบางเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องการจัดเก็บภาษี ส่งผลให้ชาวอเมริกันต้องเสียภาษีซ้ำซ้อนหลายระดับ อย่างน้อยๆ คือชำระให้กับทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐ

ถึงแม้ทั้งสองวงกลมข้างต้นแสดงให้เห็นช่วงชั้นทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลมลรัฐได้อย่างดี ทว่าความเป็นจริงสลับซับซ้อนกว่ารายละเอียดที่ปรากฏภายในแต่ละวงกลมมากนัก บ่อยครั้งกลายเป็นข้อพิพาทจนต้องอาศัยแนวทางการตีความของศาลเข้ามาชี้ขาด

---

[11] ปรับปรุงจาก Ann O’M Bowman and Richard C. Kearney, op. cit., p.30.

[12] Thomas R. Dye and Susan A. MacManus, op. cit., p.76.

โดยที่บางยุคสมัยก็ยินยอมให้รัฐบาลกลางเข้าไปมีอำนาจยุ่งเกี่ยวกับมลรัฐมาก บางช่วงเวลาก็น้อย ซึ่งจะได้อธิบายถึงต่อไป

ระบบสหพันธรัฐมีส่วนสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เพราะเท่ากับไปป้องกันมิให้อำนาจกระจุกตัวด้วยการกระจายองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นหลายช่วงชั้นทั้งการปกครองส่วนกลาง (Federal Government) การปกครองมลรัฐ (State Government) และการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

การจัดวางหน่วยการปกครองให้มีหลายระดับเช่นนี้ ถ้ามองในแง่พัฒนาการ เห็นได้ว่าระบบสหพันธรัฐ คือ ขั้นสุดท้ายของวิวัฒนาการ ก่อนหน้าจะมีรัฐธรรมนูญของประเทศใช้ก็มีการปกครองเป็นอาณานิคมต่างๆ แยกจากกัน และก่อนนั้นย้อนขึ้นไปก็มีเคาน์ตี้และหน่วยการปกครองย่อยลงไปอยู่แล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมิได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับระบบการปกครองท้องถิ่นดั้งเดิมเท่าใด สอดคล้องกับบริบทของประเทศขนาดใหญ่ที่เต็มไปด้วยความแตกต่าง-หลายหลากระหว่างแต่ละภูมิภาคในมิติต่างๆ และไม่ประสงค์ให้เกิดการรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง แต่ก็ปรารถนาความเข้มแข็งของรัฐบาลแห่งชาติอยู่ในที

อำนาจของส่วนกลางจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับภารกิจโดยรวม เป็นเรื่องใหญ่ และมีความสำคัญ ขณะที่ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนจะอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความปลอดภัย ป้องกันอัคคีภัย สุขอนามัย การศึกษา สาธารณสุข สันทนาการ สาธารณูปโภค และอีกมากมาย อย่างไรก็ตาม มีหลายเรื่องที่อำนาจทาบทับกันอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงหลังที่รัฐบาลกลางได้ขยายขอบวงรับผิดชอบกว้างขวางมากขึ้นเรื่อยๆ

รัฐธรรมนูญมลรัฐกับการปกครองท้องถิ่น

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกการปกครองและกิจการภายในของแต่ละรัฐจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของมลรัฐนั้นๆ ซึ่งทุกมลรัฐต่างก็มีรัฐธรรมนูญของตนเองทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐไม่ได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยหลักการแล้ว การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐบาล มลรัฐ มลรัฐเป็นผู้จัดตั้ง กำหนดขอบเขตหน้าที่ภารกิจ และรูปแบบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กระทั่งยุบเลิก ตลอดจนกำหนดประเภทภาษีที่สามารถจัดเก็บได้ และเงื่อนไขในการก่อภาระหนี้เอาไว้ แน่นอนรัฐธรรมนูญของทุกรัฐย่อมมีบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น สะท้อนว่าการปกครอง

ท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของมลรัฐ มิใช่ก่อกำเนิดขึ้นได้โดยอิสระ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งของแต่ละมลรัฐ[13]

อย่างไรก็ดี เราสามารถจำแนกองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาโดยรวมแบบกว้างๆ โดยยึดลักษณะของภารกิจหน้าที่รับผิดชอบออกได้ 2 ประเภท คือ

(1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์โดยทั่วไป (General Purpose) ซึ่งทำภารกิจให้บริการพื้นฐานหลายเรื่องสำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งโดยเฉพาะ ได้แก่ เคาน์ตี้ (County)[14] เช่น แซนกามอนเคาน์ตี้ (Sangamon County), เมือง (City) เช่น เมืองสปริงฟิลด์ (City of Springfield), เทศบาล (Municipal) และทาวน์/ทาวน์ชิพ (Town/Township) หรืออาจใช้ชื่อเรียกแบบดั้งเดิม เช่น โบโร (Borough), หมู่บ้าน (Village) เป็นอาทิ

(2) หน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งมุ่งทำภารกิจเรื่องหนึ่งเรื่องใดเป็นหลัก หรือรับผิดชอบเพียงไม่กี่ภารกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ (Special Purpose) ได้แก่ เขตโรงเรียน (School District) ซึ่งจะมีหน้าที่จัดการเรื่องโรงเรียน เช่น เขตโรงเรียนที่ 186 ของรัฐอิลลินอยส์ (Springfield School District 186) ประกอบด้วย 37 โรงเรียนที่อยู่ในความดูแล และเขตพิเศษ (Special District) ต่างๆ อาทิ สนามบินนานาชาติ ดัลลัส/ฟอร์ตเวิร์ธ (Dallas/Fort Worth International Airport หรือ DFW)[15], DART (Dallas Area Rapid Transit) ที่รับผิดชอบจัดแจงดูแลเรื่องระบบขนส่งมวลชนของเมืองดัลลัส และเมืองรายรอบ[16]

---

[13] Thomas R. Dye and Susan A. MacManus, op. cit., p. 43.

[14] เคาท์ตี้ คือ หน่วยปกครองที่มีหลายหน้าที่ภารกิจ ถูกก่อตั้งโดยมลรัฐเพื่อตอบสนองต่องานที่มลรัฐอยากให้ทำ ถือเป็นองค์กรท้องถิ่นระดับบน (Upper Tier) ที่รับผิดชอบดูแลกินอาณาบริเวณกว้าง ซึ่งรวบรวมพื้นที่ขององค์กรท้องถิ่นขนาดเล็กหรือระดับล่าง (Lower Tier) หลายต่อหลายแห่งเข้าด้วยกัน ยึดตามแนวคิดการจัดรูปโครงสร้างภายนอกแบบสองชั้น (Two Tier System) คล้ายองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ของไทย

[15] DFW ฉลองครบรอบ 40 ปีไปเมื่อปี 2014 เกิดขึ้นได้สืบเนื่องจากความร่วมมือของท้องถิ่นทั้งสองเมืองที่ต่างฝ่ายต่างก็คิดจะสร้างสนามบินประจำเมืองเป็นของตัวเอง คือ เมืองดัสลัสกับเมืองฟอร์ตเวิร์ธ กระทั่งตกลงกันว่าจะร่วมลงทุนสร้างเพียงแห่งเดียว โดยให้ตั้งอยู่กึ่งกลางระหว่างเมืองทั้งสอง บริหารจัดการในรูปของคณะกรรมการ (Board) สมาชิกมาจากการเลือกตั้ง 11 คน แบ่งเป็น 7 คนจากเมืองดัลลัส 4 คนจากเมืองฟอร์ตเวิร์ธ บวกกับสมาชิกจากการแต่งตั้งอีก 1 คน เวียนกันเป็นทุกปีในบรรดา 4 เมืองในเขตติดต่อสนามบิน

[16] DART ตั้งขึ้นเมื่อปี 1983 โดยกฎหมายของรัฐเท็กซัสว่าด้วยการขนส่งมวลชน เป็นไปตามความต้องการของผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่บริหารงานด้วยรูปแบบคณะกรรมการ จำนวน 15 คน มีที่มาจากการแต่งตั้งของสภาท้องถิ่นของ 13 เมืองภายในเขตบริการ อิงตามจำนวนประชากร เมืองดัสลัสจึงมีที่นั่งมากที่สุด 8 คน (บางเมืองก็ไม่ได้ที่นั่งเลย) วาระคราวละ 2 ปี

ตารางที่ 1 จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจำแนกตามประเภท[17]

<table>
<tr><th colspan="2">ระดับของรัฐบาล</th><th colspan="2">จำนวน (แห่ง)</th></tr>
<tr><td colspan="2">ระดับชาติ (National)</td><td colspan="2">1</td></tr>
<tr><td colspan="2">ระดับมลรัฐ (State)</td><td colspan="2">50</td></tr>
<tr><td colspan="2">ระดับท้องถิ่น (Local)</td><td colspan="2">90,056</td></tr>
<tr><th>เป้าหมายเชิงภารกิจ</th><th>รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น</th><th>จำนวน</th><th>รวม</th></tr>
<tr><td rowspan="3">มีวัตถุประสงค์ทั่วไป</td><td>เคาน์ตี้</td><td>3,031</td><td rowspan="3">38,990</td></tr>
<tr><td>เทศบาล/เมือง</td><td>19,519</td></tr>
<tr><td>ทาวน์ ทาวน์ชิพ และอื่นๆ</td><td>16,360</td></tr>
<tr><td rowspan="2">มีวัตถุประสงค์เฉพาะ</td><td>เขตโรงเรียน</td><td>12,880</td><td rowspan="2">51,146</td></tr>
<tr><td>เขตพิเศษ</td><td>38,266</td></tr>
</table>

ในห้วง 60 ปีที่ผ่านมา นับแต่ปี 1952 ถึงปี 2012[18] จำนวนองค์กรปกครองท้องถิ่นรวมทุกประเภทของอเมริกาลดลงกว่าร้อยละ 22.9 จาก 116,807 แห่ง เหลือจำนวน 90,056 แห่ง อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเขตพิเศษเพิ่มจาก 12,340 แห่ง เป็น 38,266 แห่ง โดยรัฐที่มีจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากที่สุดได้แก่ รัฐอิลลินอยส์ จำนวน 6,963 แห่ง และรัฐที่มีน้อยที่สุดคือ ฮาวาย เพียง 21 แห่ง[19]

มิพักกล่าวถึงรูปแบบโครงสร้างภายในที่ก็พบความหลากหลาย อย่างน้อย 4 รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นแบบ

(1) ผู้จัดการเมือง (Council-Manager) ซึ่งตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการว่าจ้างขององค์กรท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากสภา

---

[17] ที่มาของข้อมูลตัวเลขในตาราง จาก http://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk

[18] นับแต่ทาง U.S. Census Bureau เริ่มจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Census of Governments) อย่างเป็นระบบครั้งแรก และได้ทำการสรุปเผยแพร่ทุก ๆ 5 ปี ในปี ค.ศ. ที่ลงท้ายด้วยเลข 2 กับ 7 ข้อมูลล่าสุดจึงได้แก่รายงานที่ออกมาในปี 2012

[19] ประมวลจาก Carma Hogue, “Government Organization Summary Report: 2012 (Goverment Divition Briefs),” U.S. Census Bureau (26 September 2013), from http://www2.census.gov/govs/cog/g12_org.pdf; “Number of Local Governments by State,” GOVERNING, from http://www.governing.com/gov-data/number-of-governments-by-state.html

(2) สภา-นายกเทศมนตรี (Council-Mayor) ที่มีการแบ่งองค์กรออกเป็นสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้บริหารกับฝ่ายสภา ต่างฝ่ายตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทว่าก็จำแนกแยกย่อยลงไปได้อีกสองรูปแบบใหญ่

2.1 นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (หรือมติข้างมากของสภา)

2.2 นายกเทศมนตรีมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

2.2.1 แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form) เป็นรูปแบบที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจอยู่ในขอบเขตที่จำกัด อำนาจถูกกระจายไปยังหน่วยย่อยหรือบุคคลต่างๆ ในองค์กรท้องถิ่น (ซึ่งก็ล้วนแล้วแต่มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน เช่น ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการคลัง, หัวหน้าฝ่ายตรวจสอบภายใน)

2.2.2 แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form) คือ รูปแบบที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายสภา

(3) คณะกรรมการ (Commission) เป็นรูปแบบที่ไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารออกจากกัน โดยให้มีองค์กรเดียวทำหน้าที่

(4) ที่ประชุมเมือง (Town Meeting) เปิดโอกาสให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงผ่านการประชุม

อนึ่ง รูปแบบโครงสร้างที่นิยมใช้กันมากในปัจจุบันเหลือเพียงสองแบบแรกเท่านั้น คือ รูปแบบผู้จัดการเมือง เช่น เมืองดัลลัส, เมืองฟีนิกซ์ กับรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี เช่น เมืองนิวยอร์ค, เมืองลอสแองเจลลิส, เมืองชิคาโก้ โดยที่รูปแบบแรกเป็นที่นิยมมากกว่า ซึ่งก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกเรื่อยๆ สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 48.6 ของท้องถิ่นทุกประเภทที่มีประชากรดูแลตั้งแต่ 2,500 คนขึ้นไป เพิ่มขึ้น 13.9% หากลองนำไปเทียบกับตัวเลขเมื่อกว่า 20 ปีก่อน[20]

ในที่นี้ขอยกตัวอย่างรัฐธรรมนูญของรัฐอิลลินอยส์ ซึ่งบัญญัติสาระว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในมาตราที่ 7 อนุมาตรา 1-12 กำหนดประเภทหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไล่เรียงจากเทศบาล เคาท์ตี้ ที่ประชุมเมือง มาถึงเขตโรงเรียน โดยระบุว่ารายละเอียดเกี่ยวกับเขตรับผิดชอบ ที่มา อำนาจหน้าที่ การคลัง บุคลากร ฯลฯ จะขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดเรื่องเงินเดือนกับค่าธรรมเนียม ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่น การริเริ่มเสนอ

---

[20] "Form of Local Government: Longitudinal Statistics (1984–2012)," ICMA, from http://icma.org/Documents/Document/ Document/303821

กฎหมายโดยประชาชน ตลอดจนการออกเสียงประชามติด้วย

อิลลินอยส์ในฐานะมลรัฐที่มีจำนวนองค์กรท้องถิ่นมากมายและหลากหลายประเภทที่สุด สะท้อนให้เห็นถึงระบบการปกครองท้องถิ่นอันสลับซับซ้อน และเหลื่อมทับกันอยู่เป็นอย่างดี ซึ่งก็มีทั้งเคาท์ตี้ เทศบาล เมืองใหญ่ เมืองเล็ก และหมู่บ้าน เขตโรงเรียน ตลอดทั้งเขตพิเศษที่ดูแลในเรื่องต่างๆ ได้แก่ สวนสาธารณะ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (เช่น พิพิธภัณฑ์), ห้องสมุดประชาชน, โรงพยาบาล เรื่อยไปถึงเรื่องใหญ่อย่างระบบขนส่งมวลชน

วิวัฒนาการของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐ

ย้อนกลับไปในยุคตั้งต้นประเทศ รัฐบาลหาได้มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตของผู้คนมากมายเฉกเช่นทุกวันนี้ รัฐบาลกลางแสดงบทบาทในเรื่องที่ห่างไกลจากประชาชนโดยทั่วไป ไม่ว่าจะการป้องกันประเทศ ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ กระทั่งข้อพิพาทเรื่องดินแดน ขณะที่อเมริกันชนยุคนั้นเลี้ยงชีพด้วยพึ่งการ เกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่

วิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างหลักการอำนาจสูงสุดของรัฐบาลกลางกับสิทธิในการปกครองตนเองของมลรัฐ ปรากฏชัดเจนในเหตุการณ์สงครามกลางเมือง สืบเนื่องจากความไม่ลงรอยระหว่างรัฐเหนือที่ไม่ต้องการให้มีทาส (Free State) กับรัฐใต้ที่สนับสนุนการมีทาส (Slave State) เพื่อใช้เป็นแรงงานทางการเกษตรต่อไป เมื่อสงครามจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายเหนือในปี ค.ศ. 1865 ส่งผลให้รัฐบาลกลางต้องเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจการต่างๆ ของมลรัฐมากขึ้น พร้อมกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นเรื่องความเสมอภาคอีกหลายหนต่อเนื่องกัน[21] พร้อมทิ้งคำตอบกลายๆ ว่า มลรัฐปราศจากอำนาจในอันที่จะจำกัด/ลิดรอนสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งรัฐธรรมนูญสหรัฐได้รับรองไว้ให้กับพลเมืองสหรัฐ

อีกทั้งวิกฤตเศรษฐกิจในทศวรรษที่ 1930 มาจนหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 เปิดโอกาสให้รัฐบาลสหรัฐขยายอำนาจออกไปอีกจนเข้ามาข้องเกี่ยวกับวิถีชีวิตประจำวันของ

---

[21] นับแต่บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 13 การเลิกทาส (ค.ศ. 1865) ฉบับที่ 14 สิทธิพลเมืองสหรัฐ (ค.ศ. 1868) จนถึงฉบับที่ 15 สิทธิเลือกตั้งของคนผิวสี (ค.ศ. 1870) ศึกษาเพิ่มเติมจาก โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, รัฐธรรมนูญและการเมืองการปกครองสหรัฐอเมริกา, (นครปฐม: โรงพิมพ์สำนักส่งเสริมและฝึกอบรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน, 2546), หน้า 89-94; มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, อ้างแล้ว, หน้า 191-213.

ประชาชนแทบทุกด้าน โดยเฉพาะในรูปของงบประมาณสนับสนุนที่ให้แก่ท้องถิ่นในเรื่องสวัสดิการเป็นพิเศษ ทว่าความขัดแย้งระหว่างกันก็ยังคงปรากฏให้เห็นได้อยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องโทษประหารชีวิต (Death Penalty) การควบคุมอาวุธปืน (Gun Control) กลุ่มผู้อพยพ (Immigration) สิทธิในการทำแท้ง (Abortion) หรือการสมรสระหว่างเพศเดียวกัน (Same-sex Marriage)

จากที่กล่าวมา โธมัส อาร์ ดาย (Thomas R. Dye) แบ่งยุคสมัยเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐแยกย่อยออกเป็น 6 ช่วง ไล่เรียงตามลำดับเวลา กล่าวคือ[22]

ยุคที่หนึ่ง: อำนาจคู่ขนาน (Dual Federalism) ค.ศ. 1781-1913

แนวคิดแรกเริ่มของระบบสหพันธรัฐ อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับมลรัฐถูกจำแนกแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน รัฐบาลกลางทำหน้าที่ที่ได้รับมอบให้ทำแทนรัฐ ขณะที่มลรัฐดูแลกิจการภายใน เช่น เรื่องทาสกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการเปรียบเปรยว่าเป็น layer cake หรือเค้กที่ถูกแบ่งออกเป็นชั้นๆ โดยมีรัฐบาลกลางอยู่ด้านบน ส่วนมลรัฐกับท้องถิ่นอยู่ด้านล่างถัดลงมา

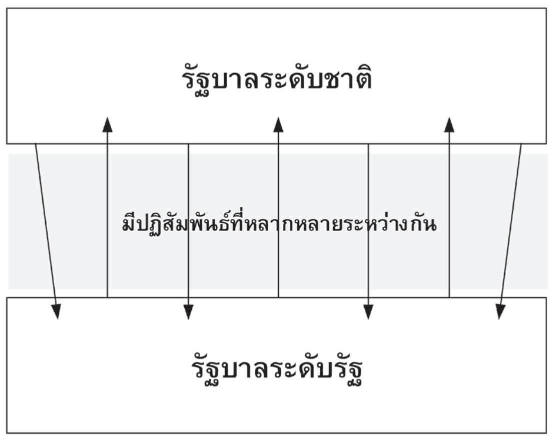


ภาพที่ 2 ระบบสหพันธรัฐแบบคู่ขนาน[23]

[22] สรุปจาก Thomas R. Dye and Susan A. MacManus, op. cit., pp. 91-96.

[23] Todd Donovan, Christopher Z. Mooney and Daniel A. Smith, State and Local Politics: Institutions and Reform, (Boston: Wadsworth, 2011), p.44.

ยุคที่สอง: อำนาจร่วมกัน (Cooperative Federalism) ค.ศ. 1913-1964 คือ ห้วงเวลาที่รัฐบาลระดับชาติ มลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นทำงานร่วมกันและรับผิดชอบเชิงนโยบายด้วยกัน สืบเนื่องจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศและฐานะทางการคลังของรัฐบาลมีความเข้มแข็ง การใช้อำนาจในลักษณะเดิมเปลี่ยนแปลงไปกอปรกับเผชิญภาวะท้าทายจากเศรษฐกิจตกต่ำและสงครามโลก ทั้งหมดเป็นผลให้ทั้งสองฝ่ายต่างรับผิดชอบภารกิจร่วมกันในหลายเรื่อง อาทิ ด้านสวัสดิการสังคมและโครงสร้างพื้นฐานคมนาคม (โครงข่ายถนนที่เชื่อมทุกรัฐเข้าด้วยกันหรือ Interstate Highway ก็สร้างและเสร็จในยุคนี้) เริ่มกลายเป็น marble cake ที่เค้กแต่ละชั้นผสมผสานและกลมกลืนกัน



ภาพที่ 3 ระบบสหพันธรัฐแบบเชื่อมประสาน[24]

ทศวรรษที่ 1930 เป็นช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ หรือที่ถูกเปรียบเปรยว่าเป็น Great Depression นั้น ประธานาธิบดีรูสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ได้ดำเนินนโยบายสู่ความหวังใหม่ (New deal) เพื่อบรรเทาสังคม ปฏิรูปฐานะการคลัง และฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกับมาตรการสร้างงานให้ประชาชน และผันเงินเข้าสู่ชนบท ช่วง ค.ศ. 1933-1937 สอดรับกับกระแสที่มลรัฐได้เรียกร้องให้รัฐบาลกลางเข้ามาดูแลในเรื่องหลักๆ คือ ความยากจน การว่างงาน และผู้สูงอายุ ผู้ว่าการรัฐของหลายรัฐจึงตอบรับอย่างดีต่อนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้รัฐบาลกลางได้เข้ามาสัมพันธ์โดยตรงในเรื่องที่เคยเป็นกิจการ

---

[24] Ibid.

ของมลรัฐแต่เดิม เช่น การสร้างงาน ที่อยู่อาศัย และการศึกษา ผ่านเครื่องมือสำคัญคือ เงินช่วยเหลือสนับสนุนสำหรับโครงการ ที่รัฐบาลกลางริเริ่มขึ้น (Federal grant-in-aid Program) เริ่มก่อร่างสร้างรูปครั้งแรกในสมัยนี้

ยุคที่สาม: อำนาจรวมศูนย์ (Centralized Federalism) ค.ศ. 1964-1980

ช่วงเวลานี้รัฐบาลสหรัฐดึงเอาความรับผิดชอบขั้นพื้นฐานที่จะบรรลุเป้าหมายหลักในเชิงนโยบายของชาติมาไว้กับตน โดยพยายามเข้าไปมีอิทธิพลเหนือรัฐและท้องถิ่นผ่านกิจกรรมต่างๆ และให้งบประมาณอุดหนุนภายใต้เงื่อนไขซึ่งค่อนข้างเข้มงวดและเคร่งครัด

สมัยประธานาธิบดีจอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) ระหว่างปี 1964-1965 เขาตัดสินใจใช้นโยบายขับเคลื่อนไปสู่สังคมอันยิ่งใหญ่ (Great Society) โดยกำหนดเป้าหมายระดับชาติเอาไว้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่สังคมอเมริกันโดยรวมกำลังเผชิญหน้าอยู่ขณะนั้น โดยเฉพาะปัญหาสิ่งแวดล้อม เรื่องขยะ น้ำเสีย และมลพิษทางอากาศ โครงการจำนวนมากมุ่งเป้าไปที่คนด้อยโอกาสในเขตเมือง มีวัตถุประสงค์แบบจำเพาะเจาะจง อาศัยท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการดำเนินการนโยบายของรัฐบาล จนถูกวิจารณ์ว่าเป็นการรวบอำนาจตัดสินใจเอาไว้ที่ส่วนกลาง เท่ากับไปทำให้ระบบราชการเทอะทะใหญ่โตเกินความจำเป็นข้างต้นแตกต่างจากรัฐบาลริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) ที่เปลี่ยนนำเอานโยบายแบ่งสรรรายได้ทั่วไป (General Revenue Sharing) มาใช้ในปี 1972 ผ่านกฎหมายความช่วยเหลือด้านงบประมาณสำหรับรัฐและท้องถิ่น (the State and Local Fiscal Assistance Act of 1972) เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางฐานะการคลังระหว่างรัฐและท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยผ่อนคลายข้อจำกัดการใช้จ่ายงบประมาณและกระจายอำนาจการตัดสินใจ

ขณะที่ข้างฝ่ายตุลาการไม่เห็นว่าเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจที่ถูกสงวนไว้ให้แก่มลรัฐ การที่ศาลสูงสุดตีความในทิศทางนี้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐบาลสหรัฐกับมลรัฐเปลี่ยนไปเป็นแบบรวมศูนย์ คล้าย กับน้ำตาลไอซิ่งที่ถูกวางอยู่บนเค้กชั้นบนสุดมากกว่า

ยุคที่สี่: อำนาจใหม่ (New Federalism) ค.ศ. 1980-1985

ต่อมาประธานาธิบดีเรแกน (Ronald Reagan) หยิบเอาคำนี้มาใช้ในความหมายใหม่ คือ เพื่อที่จะลดความเกี่ยวพันของรัฐบาลกลางลง ขณะเดียวกันก็พยายามกระตุ้นให้ท้องถิ่นรับผิดชอบตัวเองยิ่งขึ้น

ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมในยุคหลัง คือ โครงการต่างๆ จำนวนมากจากที่เคยให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Categorical Grants) และแบบแบ่งสรรรายได้ทั่วไป ถูกเปลี่ยนไปเป็นเงิน

อุดหนุนทั่วไป (Block Grants) แทน ซึ่งค่อนข้างยืดหยุ่นและให้อิสระกับรัฐและท้องถิ่นมากขึ้น ห้วงต้นทศวรรษ 1980 รัฐสภาสหรัฐได้ผ่านกฎหมายมากมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ อนุมัติเงินให้เปล่าจำนวนหนึ่งแก่มลรัฐและรัฐบาลท้องถิ่นให้ไปดำเนินภารกิจในแบบที่ถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุด ผลลัพธ์ที่เห็นได้ชัดคือ จากที่ในปี 1980 งบประมาณอุดหนุนพุ่งสูงมาก สัดส่วนอยู่ที่ราว 1 ใน 3 ของรายรับรวมของมลรัฐ เมื่อถึงปี 1985 สามารถลดลงได้ถึงร้อยละ 20[25]

ยุคที่ห้า: อำนาจตัวแทน (Representational Federalism) ค.ศ. 1985-1996

คำว่า Representational Federalism มีที่มาจากคำตัดสินของศาลสูงสุดในคดี Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority ในปี 1985 ถือเป็นอีกหมุดหมายที่สำคัญที่เปิดทางให้สภาคองเกรสสามารถออกกฎหมายแทรกแซงกิจการภายในของมลรัฐที่รัฐธรรมนูญสงวนเอาไว้ให้ได้ (รายละเอียดอยู่ในหัวข้อถัดไป)

แน่นอนว่าสถานการณ์ดังกล่าวเอื้อให้รัฐบาลกลางเข้าไปมีบทบาทเหนือท้องถิ่นอีกคำรบ ตัวเลข งบอุดหนุนที่เคยลดลงไปมาก แนวโน้มกลับมาเพิ่มขึ้นอีกในสมัยของคลินตัน (Bill Clinton)[26]

ยุคที่หก: อำนาจบังคับ (Coercive Federalism) ค.ศ. 1997-ปัจจุบัน

รัฐบาลสหรัฐเข้ามามีอิทธิพลเหนือมลรัฐและท้องถิ่นอย่างยิ่งผ่านการให้งบอุดหนุนโดยทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาระดับชาติ ทั้งที่หลายปัญหาอยู่ในความดูแลของมลรัฐโดยแท้ ทำให้ท้องถิ่นต้องพึ่งพารัฐบาลกลาง (ในนามของความร่วมมือ) ทว่ายึดถือกฎเกณฑ์ควบคุมที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด หากรัฐหรือท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้บรรลุเงื่อนไขขั้นต่ำของรัฐบาลกลางก็ย่อมที่จะไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ ลักษณะทำนองนี้แม้ไม่ถึงขั้นที่เรียกว่าเป็นการบังคับ แต่ได้ทำให้มลรัฐและท้องถิ่นตกอยู่ในสภาพเสมือนเป็นกลไกหรือแขนขาของรัฐบาลกลาง

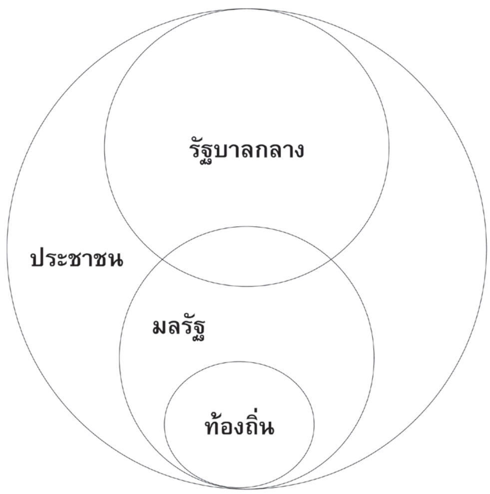
กฎหมายน่าสนใจที่หยิบยกมาอธิบายถึงเรื่องนี้ได้แก่ กฎหมายจะไม่มีเด็กคนไหนซึ่งถูกทอดทิ้ง (No Child Left behind Act of 2001) ออกในสมัยประธานาธิบดีบุช (George W.

---

[25] งบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลสหรัฐเมื่อปี 1980 อยู่ที่เก้าหมื่นหนึ่งพันล้านเหรียญ คิดเป็น 39.9% ของรายรับของมลรัฐกับท้องถิ่นรวมกัน ขณะที่ตัวเลขในปี 1985 จะอยู่ที่หนึ่งแสนหกพันล้านเหรียญ และลดลงมาเหลือร้อยละ 29.6 เท่านั้น, ดูตารางที่ 3-3 ใน Thomas R. Dye and Susan A. MacManus, op. cit., p. 93.

[26] ในปี 1995 งบประมาณอุดหนุนของรัฐบาลสหรัฐโดยรวมเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่สองแสนสองหมื่นห้าพันล้านเหรียญ หรือคิดเป็นร้อยละ 31.5 ของรายรับรวมระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น, Ibid.

Bush) ซึ่งพยายามขยายบทบาทของรัฐบาลกลางในด้านการปฏิรูปการศึกษา รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดมาตรฐานในการวัดความสำเร็จนักเรียนด้วยแบบทดสอบ และปล่อยให้มลรัฐเป็นผู้นำไปปฏิบัติ โดยผลการศึกษาจะถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดสรรงบประมาณต่อไป การกำหนดกฎเกณฑ์ในทำนองเดียวกันนี้เป็นสิ่งที่พบเห็นได้ในการสนับสนุนทางการเงินที่รัฐบาลกลางใช้กับเรื่องอื่นๆ ด้วย[27] ไม่ว่าจะเป็นการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม การจัดระบบจราจรบนทางหลวง[28] ฯลฯ



ภาพที่ 4 บทบาทของรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นในปัจจุบัน[29]

สรุปแบบย่นย่อ กล่าวคือ จากยุคแรก (ค.ศ. 1789) ซึ่งมลรัฐมีอำนาจมากกว่าสหรัฐเล็กน้อย ปล่อยให้ภาคประชาชนแสดงบทบาทค่อนข้างมาก ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางและมลรัฐไม่มีมากนัก ต่อมาในยุคหลัง (ราวปี 1989) รัฐบาลกลางขยายเขตอำนาจเข้มแข็งขึ้น

---

[27] ดูรายละเอียดใน แกรี่ วาสเซอร์แมน (ผู้เขียน), ปราณี ทิพย์รัตน์ และสิริพรรณ นกสวน สวัสดี (ผู้แปล), **การเมืองอเมริกัน: โครงสร้าง สถาบัน กระบวนการ,** (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 45-46.

[28] ตัวอย่างน่าสนใจที่สะท้อนให้เห็นความขัดแย้งเกี่ยวกับเรื่องนี้เกิดขึ้นในช่วงกลางทศวรรษที่ 1990 เมื่อรัฐทางฝั่งตะวันตกพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายที่กำหนดความเร็วสำหรับผู้ขับขี่รถยนต์ไว้ที่ 55 ไมล์ต่อชั่วโมง (Federal-Aid Highway Act of 1973) ทั้งที่ภายใต้ระบบสหพันธรัฐ สภาคองเกรสไม่สามารถบังคับให้รัฐต่าง ๆ กำหนดอัตราความเร็วได้โดยตรง แต่ก็สามารถใช้มาตรการทางการเงินมาบีบให้มลรัฐต้องปฏิบัติตามได้ ด้วยการตัดงบประมาณสนับสนุนที่จะให้แก่มลรัฐ ทว่าก็ไม่สำเร็จ ดู เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

[29] ปรับปรุงจาก David C. Saffell and Harry Basehart, State and Local Government: Politics and Public Policies, (New York: McGraw-Hill, 2005), p.41.

เรื่อยๆ โดยเฉพาะกับส่วนที่ซ้อนทับก็ขยายตัวด้วย เช่นเดียวกับการปกครองระดับท้องถิ่นที่มีบทบาทมากขึ้นเมื่อเทียบกับยุคก่อนหน้า ส่วนซึ่งถูกลดทอนอำนาจลงไป คือ มลรัฐกับประชาชน[30] (ดูรูปที่ 4) เป็นผลสืบเนื่องจากหลายปัจจัย เช่น มีโครงการมากมายที่เกี่ยวกับการสร้างมาตรฐานกลางที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำระดับชาติภายใต้กฎหมายของสภาคองเกรส แน่นอน การขยายบทบาทของรัฐบาลกลางดำเนินควบคู่ไปกับความคาดหวังของประชาชน ซึ่งเชื่อมั่นต่อศักยภาพการแก้ไขปัญหาในหลายเรื่อง ประกอบกับความพร้อมด้านทรัพยากรของรัฐบาลกลางที่มีมากกว่า ขณะที่อีกหลายเรื่องก็ยากที่รัฐบาลกลางจะเข้าใจถึงบริบทความต้องการของคนในพื้นที่อย่างถ่องแท้[31]

อำนาจตุลาการในการชี้ขาด

การขยายบทบาทนำของรัฐบาลกลางดังได้กล่าวมาแล้ว หลายต่อหลายครั้งเกิดเป็นข้อถกเถียงขึ้นมาว่า โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐ รัฐบาลกลางมีอำนาจที่จะดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ได้หรือไม่ ซึ่งหลายต่อหลายกรณีกลายเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูงสุด (Supreme Court) ในท้ายที่สุด นับจากกรณี Fletcher v. Peck (1810) ในฐานะคดีแรกในประวัติศาสตร์ที่ศาลสูงสุดตัดสินให้กฎหมายของมลรัฐขัดรัฐธรรมนูญ

---

[30] Ibid.

[31] ผลการสำรวจความเห็นของชาวอเมริกันเมื่อปี ค.ศ. 2004 บ่งชี้ว่ารัฐบาลกลางกับมลรัฐสามารถทำงานได้ดีกันคนละด้าน เรื่องของการศึกษา ถนนหนทาง อาชญากรรม มลรัฐทำได้ดีกว่า เรื่องของระบบประกันสุขภาพ สิ่งแวดล้อม การสร้างงานและกระตุ้นเศรษฐกิจวางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง รัฐบาลกลางทำได้ดีกว่า สรุปจาก Thomas R. Dye and Susan A. MacManus, op. cit., p.92.

ตารางที่ 2 คำพิพากษาสำคัญของศาลสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางกับมลรัฐ[32]

นามคดี	ประเด็นทางคดี
McCulloch v. Maryland (1819)	ศาลสนับสนุนอำนาจสภาคองเกรส รัฐแมรี่แลนด์ไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากกิจการธนาคารที่รัฐบาลกลางเข้าร่วมดำเนินการได้ เท่ากับเป็นจุดเริ่มต้นของการขยายอำนาจโดยนัยของรัฐบาลกลางให้กว้างขวางออกไป
Gibbons v. Ogdan (1824)	ศาลล้มข้อบังคับของมลรัฐเกี่ยวกับการอนุญาตให้เรือกลไฟให้บริการภายนอกรัฐ
Dred Scott v. Sanford (1857)	ศาลสนับสนุนธรรมเนียมการมีทาส โดยวางหลักว่าเจ้าของทาสมีสิทธิในชีวิตของทาสเหล่านั้น นั่นคือทาสผู้ลี้ภัยไปยังรัฐซึ่งปลอดทาสอาจถูกบังคับให้คืนกลับสู่นายทาสที่ถือสิทธิตามกฎหมายอยู่ สะท้อนว่าในสหรัฐห้วงนั้นแบ่งความเป็นพลเมืองออกเป็นสองระดับ คือ พลเมืองของสหรัฐกับพลเมืองของมลรัฐ การคุ้มครองสิทธิพลเมืองย่อมขึ้นอยู่กับดุลพินิจอิสระของแต่ละรัฐ
Gitlow v. New York (1925)	ศาลตัดสินว่าบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 14 ประกอบกับบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 ซึ่งให้การคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสามารถนำไปปรับใช้กับมลรัฐได้ด้วย
Wickard v. Filburn (1942)	ศาลชี้ว่าโดยรัฐธรรมนูญแล้วรัฐบาลกลางคงอำนาจในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
Brown v. Board of Education of Topeka (1954)	ศาลเห็นว่าการแบ่งแยกสีผิวในโรงเรียนของรัฐละเมิดต่อหลักความเสมอภาคตามบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ 14 กลับหลัก “แบ่งแยกแต่เท่าเทียม” (separate but equal) ที่ทางศาลเคยวางบรรทัดฐานไว้ในคดี Plessy v. Ferguson (1896)

[32] เรียบเรียงโดยอาศัยข้อมูลหลายแหล่ง แหล่งข้อมูลหลักคือ Todd Donovan, Christopher Z. Mooney and Daniel A. Smith, op. cit., p.62 นอกจากนั้นได้แก่ “Federalism,” Bill of Rights Institute, from http://billofrightsinstitute.org/educate/educator-resources/landmark-cases/federalism/; “The Supreme Court and Federalism,” infoplease, from http://www.infoplease.com/timelines/federalism.html; “Twenty-Five Landmark Cases in Supreme Court History,” constitutionfacts, from https://www.constitutionfacts.com/content/supremecourt/files/supremecourt_landmarkcases.pdf

นามคดี	ประเด็นทางคดี
Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority (1985)	ศาลมองว่าการที่สภาคองเกรสออกกฎหมายกำหนดค่าแรงขั้นต่ำรายชั่วโมง สามารถใช้ได้กับกรณีพนักงานของมลรัฐและท้องถิ่นด้วย สะท้อนว่ารัฐบาลกลางอาจเข้าแทรกแซงกิจการภายในของมลรัฐได้หากมีเหตุจำเป็นตามสมควร
South Dakota v. Dole (1987)	รัฐบาลกลางออกกฎหมายที่ให้สามารถระงับเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางอุดหนุนมลรัฐ (ร้อยละ 5) หากมลรัฐใดยอมให้บุคคลอายุต่ำกว่า 21 ปีมีสิทธิซื้อเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ซึ่งทางรัฐเซาท์ดาโกต้าได้รับผลกระทบต้องถูกตัดเงินอุดหนุนในโครงการก่อสร้างถนน ศาลสูงสุดพิจารณาว่าคองเกรสสามารถทำได้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ การวางเงื่อนไขเช่นนี้เป็นเพียงการจูงใจทางการเงินมิใช่การบีบบังคับ
United States v. Lopez (1995)	ศาลไม่เห็นด้วยกับกฎหมายของสหรัฐที่ห้ามครอบครองอาวุธปืนบริเวณใกล้สถานศึกษา เพราะเกินกว่าอำนาจของคองเกรสภายใต้เหตุผลด้านธุรกิจการค้า
Printz v. United States (1997)	ศาลไม่ยอมรับกฎหมายควบคุมอาวุธปืนของรัฐบาลกลางที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของมลรัฐและท้องถิ่นต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติของผู้ที่มีสิทธิซื้ออาวุธปืน ถือว่าเกินกว่าอำนาจ ขัดกับรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ 10 ที่รัฐบาลกลางไม่อาจกำหนดโดยตรงให้ มลรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของมลรัฐต้องกระทำการใดตามที่รัฐบาลต้องการ
United States v. Morrison (2000)	ศาลคว่ำกฎหมายต่อต้านความรุนแรงในผู้หญิงของรัฐบาลกลาง เนื่องจากตัวกฎหมายไม่สอดคล้องต่อกิจกรรมที่เกี่ยวพันกับกิจการการค้าระหว่างรัฐ
Gonzales v. Raich (2005)	ศาลตัดสินให้เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมายของสหรัฐมีอำนาจที่จะห้ามห้ามปลูกและครอบครองกัญชาในรัฐต่างๆ ได้ แม้ว่าแพทย์จะสั่งให้ใช้ได้ก็ตาม
Gonzales v. Oregon (2006)	ศาลสนับสนุนกฎหมายของรัฐโอเรกอนที่อนุญาตให้แพทย์สามารถจบชีวิตผู้ป่วยได้และจำกัดความพยายามของรัฐบาลกลางที่จะลงโทษหมอผู้สั่งจ่ายยาที่อาจทำให้ผู้ป่วยถึงแก่ความตาย

ข้อมูลจากตารางข้างต้นบ่งชี้ว่า คำชี้ขาดของศาลสูงสุดโดยรวมเป็นไปในทิศทางสนับสนุนให้รัฐบาลกลางมีอำนาจเหนือมลรัฐเสมอมา ด้วยศาลเชื่อว่าอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่นจะต้องถูกตีความอย่างแคบที่สุด[33] โดยเฉพาะช่วงปลายทศวรรษ 1920 กระทั่งต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาศาลเริ่มเปลี่ยนท่าที คำพิพากษามีแนวโน้มไปในแนวทางที่จำกัดและลดทอนอำนาจรัฐบาลกลางลง หลายคดีมักตัดสินตรงข้ามกับความต้องการของรัฐบาลสหรัฐ ศาลเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจลงสู่รัฐบาลมลรัฐกับรัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีหมุดหมายอยู่ที่กรณี United States v. Lopez ซึ่งศาลมองว่ากฎหมายเขตปลอดอาวุธปืนบริเวณโรงเรียน (the Gun-Free School Zone Act of 1990) ที่ออกโดยคองเกรสนั้น ล่วงล้ำอำนาจที่รัฐธรรมนูญสงวนไว้ให้เป็นกิจการในบทบาทของมลรัฐว่าด้วยงบอุดหนุน

เสาหลักใจกลางความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่นเกี่ยวพันกับระบบงบประมาณของสหพันธรัฐชนิดแยกจากกันไม่ออก ส่วนกลางทรงอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นมากเสียจนยากปฏิเสธในฐานะผู้ให้งบประมาณสนับสนุน (Fiscal Federalism) ถึงแม้ทางประวัติศาสตร์สืบย้อนไปได้ว่าถือกำเนิดเกิดขึ้นก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญก่อตั้งประเทศด้วยซ้ำ เริ่มจากให้ในรูปของที่ดินก่อน ทว่าแตกต่างห่างไกลจากรูปลักษณ์ที่ใช้ในเวลานี้มากโข เงินอุดหนุนที่ให้แบบปัจจุบันเพิ่งจะมีเมื่อช่วงต้นของศตวรรษที่ 20 นี้เอง[34]

เงินอุดหนุนถือเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลกลางใช้ขยายฐานอำนาจมาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1950 และได้เติบโตอย่างต่อเนื่อง จากสองพันล้านเหรียญในปี 1950 ช่วงปี 1965-1969 เพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าตัว มาเป็นสองหมื่นสี่พันล้านในปี 1970 เพิ่มเป็นห้าหมื่นล้านในปี 1975 และพุ่งขึ้นสูงสุดในปี 1978 ก่อนที่ตัวเลขเมื่อปี 1982 จะลดลงเป็นครั้งแรกในรอบ 25 ปี จากนั้นนับวันสัดส่วนวงเงินก็รังแต่จะเพิ่มอีกเรื่อยๆ พร้อมด้วยเงื่อนไขร้อยรัดตามมา[35]

---

[33] สอดคล้องกับหลักการ “Dillon Rule” ซึ่งเรียกตามชื่อของผู้พิพากษาระดับมลรัฐท่านหนึ่งที่ได้แสดงความเห็นในการตีความกฎหมายของท่านว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะมีขอบเขตอำนาจเท่าที่รัฐบาลมลรัฐบัญญัติรับรองให้เท่านั้น แนวทางนี้ได้รับการยอมรับแพร่หลาย แตกต่างจากหลัก “Home Rule” ที่เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองจึงย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ดูบทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างทั้งสองหลักการได้จาก Jon D. Russell and Aaron Bostrom, “Federalism, Dillon Rule and Home Rule,” ACCE, from https://www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf

[34] เริ่มจาก The Weeks Act of 1911 กฎหมายที่ให้สิทธิรัฐบาลกลางสามารถมอบเงินสนับสนุนให้มลรัฐหรือท้องถิ่นเพื่อจัดซื้อที่ดินของเอกชนได้ ด้วยวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดู Ben Canada, “Federal Grants to State and Local Governments: A Brief History,” Congressional Research Service (19 February 2003), from https://www.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/fedgrants.pdf

[35] David C. Saffell and Harry Basehart, op. cit., pp. 44-45.

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่พบมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภทหลักๆ[36] อธิบายความโดยสังเขปได้ดังนี้

(1) งบอุดหนุนเฉพาะกิจหรือรายโครงการ (Categorical Grants) คือ งบประมาณสนับสนุนที่มีเป้าหมายดำเนินการให้ท้องถิ่นต้องทำกิจกรรมบางเรื่องเป็นการเฉพาะ จึงถูกจำแนกเป็นหมวดหมู่และมีเงื่อนไขการดำเนินการชัดเจน รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมค่อนข้างมาก ทั้งในแง่ของการสร้างมาตรฐานกลาง ทั้งในเชิงการวางแผน การจัดการงบประมาณ และการบริหารองค์กร เงินที่ได้จะถูกจำกัดขอบเขตการใช้ภายในกรอบที่แคบ ท้องถิ่นไม่มีอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ โครงการเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ที่มีจัดอยู่ในประเภทนี้ทั้งสิ้น โครงการสำคัญของรัฐบาลกลางที่เป็นที่รู้จักดี เช่น Medicaid[37]

เราอาจแยกย่อยตามวิธีการจัดสรรเงินได้อีกหลายรูปแบบ อาทิ เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้รายโครงการ (Project Grant) ซึ่งต้องทำโครงการยื่นเสนอขอเข้าไป และต้องแข่งขันกับโครงการอื่นๆ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุน หรือมักเรียกว่าเป็นเงินอุดหนุนแบบที่มีการแข่งขัน (Competitive Grant) กับเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ตามสูตร (Formula Grant) ซึ่งอาศัยสูตรการคำนวณชนิดตายตัวเป็นหลัก เช่น จำนวนประชากร, ขนาดพื้นที่ ฯลฯ

(2) งบอุดหนุนทั่วไปหรือแบบเป็นก้อน (Block Grants) โครงการยังจำต้องตอบเป้าประสงค์เฉพาะด้านของรัฐบาลกลาง ทว่า ภายใต้เงื่อนไขที่ยืดหยุ่นกว่า รัฐบาลมีบทบาทชี้นำ

---

[36] ในที่นี้ยึดเกณฑ์การแบ่งประเภทอิงตามแนวทางที่ใช้ร่วมกันของหลายหน่วยงาน นอกเหนือจากนี้ยังมีแบบอื่นๆ อาทิ เงินอุดหนุนสมทบ (Matching Funds) ซึ่งท้องถิ่นจะต้องสมทบเงินของตนเองเข้าไปด้วยส่วนหนึ่ง, เงินอุดหนุนกรณีรายได้ไม่เพียงพอกับภารกิจ (Unfunded Mandates) ที่สามารถดึงภาคเอกชนเข้ามาให้การสนับสนุนในบางส่วนได้

[37] โครงการ Medicaid แตกต่างจากอีกโครงการที่มีชื่อคล้ายๆ กันคือ Medicare อยู่พอสมควร แม้ทั้งสองโครงการล้วนแล้วจัดเป็นโครงการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพของสหรัฐที่เริ่มมาตั้งแต่สมัยประธานาธิบดีจอห์นสันเหมือนกัน อันเป็นผลจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย the Social Security (1935) ในปี 1965 นั่นคือ โครงการ Medicaid สำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย (ต่ำกว่า $240,000/ปี) ส่วนโครงการ Medicare สำหรับผู้สูงอายุ (65 ปีขึ้นไป) กับคนพิการ (ไม่จำกัดอายุ) ซึ่งโครงการแรกใช้งบประมาณร่วมกัน รัฐบาลกลางกับมลรัฐออกฝ่ายละครึ่ง ทำให้แต่ละมลรัฐใช้รูปแบบที่ไม่เหมือนกัน (เช่น เกณฑ์คุณสมบัติของผู้เข้าร่วม, รายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ) ขณะที่โครงการหลังใช้งบประมาณของรัฐบาลกลางทั้งหมดจึงยึดรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งประเทศ

ข้อสังเกต คือ งบประมาณที่รัฐบาลกลางใช้ในโครงการ Medicaid เพิ่มมากขึ้นถึง 57% ช่วงปี 2008-15 (สมัยโอบามา เพราะช่วยขยายขอบเขตของผู้เข้าข่ายได้รับสิทธิประโยชน์จากเดิมออกไปอีก) โดยทั้งสองโครงการไม่มีค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกัน และไม่ใช่ Obamacare ที่โดยนโยบายหลักๆ กลายเป็นกฎหมายที่ชื่อ Patient Protection and Affordable Care (2010) ออกมาเพื่อจะอุดช่องว่างให้กับผู้ที่เข้าไม่ถึงระบบประกันสุขภาพทั้งหลายที่มี (รวมถึงระบบประกันสังคมที่ให้นายจ้างช่วยเหลือดูแลลูกจ้างด้านนี้) ซึ่งให้ผู้ที่เข้าร่วมโครงการต้องจ่ายเงินซื้อประกันสุขภาพด้วยตนเองในราคาที่ลดลง เพราะรัฐเข้ามารับภาระส่วนหนึ่งแทนประชาชน

น้อยกว่า ท้องถิ่นมีดุลพินิจในการใช้จ่ายงบประมาณค่อนข้างมาก นับว่าอยู่ตรงกลางระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกับเงินจากการจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลกลาง (ดูตารางที่ 3 ประกอบ)

ตัวอย่างงบในประเภทนี้ที่มาจากกระทรวงการเคหะและพัฒนาเมือง (HUD: Department of Housing and Urban Development) มีหลายโครงการ อาทิ Community Development Block Grant (CDBG) ที่สนับสนุนโครงการ/กิจกรรมพัฒนาชุมชนในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย, พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ, HOME Investment Partnership Program (HOME) หรือโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้ที่มีรายได้น้อย

(3) รายรับจากการจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลกลาง (General Revenue Sharing) คือ การแบ่งรายรับจากการจัดเก็บรายได้บนฐานภาษีของรัฐบาลกลางให้แก่ท้องถิ่น เป็นไปโดยอัตโนมัติ ไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ในการใช้จ่ายเงิน ท้องถิ่นจึงมีอิสระในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกจำกัดว่าจะต้องนำไปใช้ในเรื่องอะไร โดยที่ระหว่างปี 1972-1986 รัฐบาลกลางจัดสรรงบประเภทนี้ให้กับมลรัฐและท้องถิ่นรวมแล้วมากถึงแปดหมื่นสามพันล้านเหรียญเลยทีเดียว

ตารางที่ 3 การแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนตามลักษณะการควบคุม[38]

ต่ำ	ปานกลาง	สูง
ดุลพินิจการให้เงินของส่วนกลาง		
General Revenue Sharing	Block Grants	Categorical Grants
ดุลพินิจการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น		
Categorical	Block Grants	General Revenue Sharing
ขอบเขตเงื่อนไขผูกมัดในเชิงประสิทธิภาพ		
General Revenue Sharing	Block Grants	Categorical Grants

[38] ดัดแปลงจาก ตารางที่ 1 ใน Robert Jay Dilger, "Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues," Congressional Research Service (5 March 2015), http://fas.org/sgp/crs/misc/R40638.pdf

ข้อดีของมาตรการให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นคือ ช่วยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างรัฐ และสร้างมาตรฐานกลางระดับชาติในหลายๆ เรื่องขึ้นมาได้สำเร็จ ขณะที่ข้อเสียมักเกี่ยวกับการไปสร้างระบบราชการให้ขยายใหญ่โต และรัฐบาลกลางมีบทบาทมากมายเหนือการเมืองระดับรองลงมา อีกทั้ง ปัญหาที่ไม่ได้รับงบอุดหนุนก็อาจไม่ได้รับการเหลียวแลจากท้องถิ่นเท่าที่ควร

เงินอุดหนุนโดยรัฐบาลกลางมีที่มาจากแหล่งรายได้หลักคือ ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล ส่วนระดับรัฐจะมีที่มาของรายรับที่หลากหลายมาก รายรับนอกจากที่เป็นเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง หนีไม่พ้นสามแหล่ง ได้แก่ ภาษีการขาย (Sales Tax), ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax), ภาษีรายได้ (Income Tax) ซึ่งก็มีทั้งแบบบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ยิ่งกว่านั้นก็ยังมีแหล่งรายได้อื่นๆ อีก เช่น ภาษีจากธุรกิจการพนัน และค่าธรรมเนียมการบริการต่างๆ ทั้งนี้บางรัฐก็อาจจะไม่มีภาษีบางอย่างก็ได้ ขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐจะกำหนด เช่น ที่รัฐโอเรกอนจะปลอดภาษีการขาย ส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นหลัก เป็นเช่นนี้มานานหลายทศวรรษ

ถึงตรงนี้ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ใช่ว่าลำพังแต่ละรัฐจะดูแลตัวเองได้โดยปฏิเสธรัฐบาลกลาง ทุกรัฐล้วนแล้วแต่พึ่งพารัฐบาลกลางผ่านการรับเงินอุดหนุนทั้งสิ้น ข้อมูลในปีงบประมาณ 2014[39] เฉลี่ยแล้วอยู่ที่ 1 ใน 3 ของงบประมาณแต่ละรัฐ หรือร้อยละ 31 ของงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาลกลาง รัฐซึ่งได้งบอุดหนุนในสัดส่วนที่มากที่สุด คือ มิสซิสซิปปี 41% น้อยที่สุด คือ นอร์ทดาโคตา 17%[40] และเคยพุ่งขึ้นสูงสุดในปี ค.ศ. 2009 ผลสืบเนื่องจากกฎหมาย the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 ที่เพิ่มงบประมาณให้แก่โครงการกระตุ้นเศรษฐกิจต่างๆ[41] สำหรับกรณีของรัฐอิลลินอยส์ ในปีงบประมาณ 2015 ได้รับงบอุดหนุนจากรัฐบาลกลางคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 30.2 ของงบประมาณทั้งหมดที่มี

อนึ่ง ในปัจจุบันเงินอุดหนุนถูกใช้ในเรื่องระบบประกันสุขภาพมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับโครงการ Medicaid[42] ข้อสังเกต คือ ระยะหลังๆ ส่วนใหญ่ของโครงการจะมุ่งเป้าไป

---

[39] ปีงบประมาณของเกือบทุกรัฐในอเมริกา (46 รัฐ) เริ่มต้นวันที่ 1 กรกฎาคม ขณะที่ปีงบประมาณของรัฐบาลกลางจะเริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคมของ ทุกปี โดย 30 รัฐจัดทำงบประมาณแบบรายปี ขณะที่อีก 20 รัฐจะเป็นแบบสองปีหน

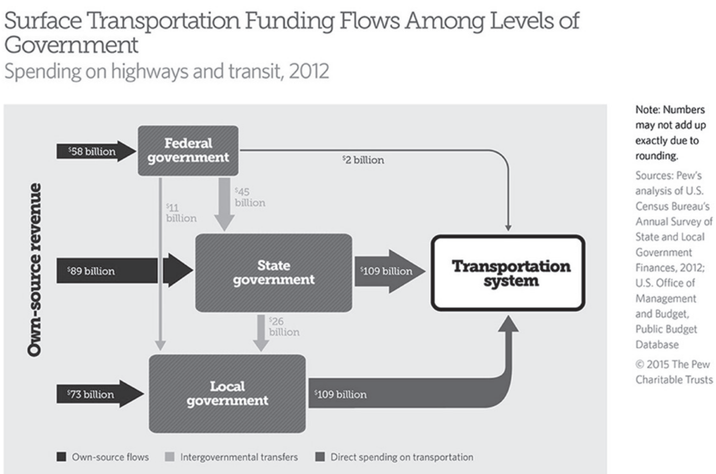
[40] "Funding From Federal Grants Varies as a Share of State Budgets," The Pew Charitable Trusts (29 August 2016), from http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2016/08/funding-from-federal-grants-varies-as-a-share-of-state-budgets

41 "Federal Grants to States Up Since 2008," The Pew Charitable Trusts (21 September 2015), from http://www.pewtrusts. org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2015/09/federal--grants-to-states-up-since-2008

[42] ในปีงบประมาณ 2015 เงินอุดหนุนก้อนใหญ่สุดของรัฐบาลกลางอยู่ในโครงการ Medicaid คือมากถึงกว่าร้อย

ที่ปัจเจกบุคคล เช่น การประกันสุขภาพ, สวัสดิการสังคม ไม่ใช่เน้นลงทุนในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน, สะพาน อย่างในอดีตเท่าใดนัก

การจัดสรรงบประมาณด้านคมนาคม (ถนน, รถไฟใต้ดิน, รถราง, รถเมล์ ฯลฯ) คือตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้เห็นความซับซ้อน ไม่ใช่แค่มลรัฐรับเงินจากรัฐบาลแล้วนำมาจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ละมลรัฐก็ยังมีโครงการของตนเองที่จะให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นด้วย จากรูปข้างท้ายจึงเห็นทั้งเงินที่รัฐบาลกลางให้กับโครงการโดยตรง รัฐบาลกลางให้ผ่านมลรัฐ รัฐบาลกลางให้กับท้องถิ่น มลรัฐให้กับตัวโครงการ มลรัฐให้กับท้องถิ่น และท้องถิ่นจัดสรรให้โครงการเอง เป็นระบบงบประมาณแบบที่ผู้เขียนขอเรียกว่า “อเมริกันแชร์” ที่เกิดจากความร่วมมือกันของรัฐบาลหลายระดับในเรื่องนี้ เว้นเสียแต่ว่าท้องถิ่นใดแข็งแกร่งด้านงบประมาณอยู่แล้ว อย่างมหานครนิวยอร์ค หรือแอลเอ ระบบขนส่งมวลชนในเมืองนั้นๆ ก็ไม่จำต้องพึ่งพางบจากรัฐบาลกลางมาสมทบเลยแม้แต่น้อย



ภาพที่ 5 การจัดสรรงบประมาณด้านการขนส่งมวลชนระหว่างรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น[43]

ละ 65 หรือคิดเป็น 2 ใน 3 ของงบอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่มลรัฐและท้องถิ่น ซึ่งมาเพิ่มชนิดก้าวกระโดดสมัยประธานาธิบดีโอบามา (Barack Obama) มากถึง 30% นับจากปี 2008 ถึง 2015 ดู “Medicaid Makes Up Nearly Two-Thirds Of Federal Grants to States,” The Pew Charitable Trusts (21 September 2015), from http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2015/09/medicaid-makes-up-nearly-two-thirds-of-federal-grants-to-states

[43] ที่มาของภาพ: http://www.pewtrusts.org/~/media/post-launch-images/2015/02/fiscal-federalism/surfacetransportation funding990.jpg?la=en

บ่งชี้ว่า รัฐบาลกลางเองก็ไม่ได้ประสงค์ที่จะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะให้ด้วยตนเอง ทว่าปล่อยให้กลไกระดับรัฐหรือท้องถิ่นดำเนินการ โดยรัฐบาลกลางจัดสรรงบประมาณให้และคอยควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามเป้าหมายมากกว่าจะเป็นการสั่งการลงมาเบ็ดเสร็จจากเบื้องบน

ขอยกตัวอย่าง กรณีของ DART เพิ่มเติม ในแง่งบประมาณมีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกัน ส่วนใหญ่มาจากภาษีการขายที่เก็บได้ใน 13 เมืองที่เป็นเขตบริการ โดยยึดหลัก one cent sales tax ส่วนนี้มีมากถึง 503 ล้านเหรียญฯ (จากรายรับทั้งหมด 764 ล้านเหรียญ ข้อมูลปีงบประมาณ 2015) นอกจากนี้ DART ก็ยังได้รับงบสนับสนุนจากรัฐบาลกลางรวมแล้วเกือบ 100 ล้านเหรียญ (จาก Formula Federal Funding จำนวน 85.9 ล้านเหรียญ กับ Discretionary Federal Funding อีก 12.8 ล้านเหรียญ) พูดตามจริง ลำพังรายได้จากค่าโดยสารไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่เช่นนี้ ถึงอย่างไรก็ต้องใช้เงินจากภาษีมาอุดหนุนเพื่อให้ DART ดำรงอยู่ได้ นั่นเองที่เป็นเจตนารมณ์ของการ “บริการสาธารณะ”

ความส่งท้าย

เฉกเช่นที่ประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ได้เคยบันทึกไว้เมื่อเกือบหนึ่งร้อยปีมาแล้วว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมลรัฐและรัฐบาลกลางคงไม่อาจจัดระบบได้อย่างเป็นที่เรียบร้อยลงตัวภายในชั่วอายุคนเพียงรุ่นเดียว”[44]

การปกครองของสหรัฐอเมริกาที่เป็นอยู่ดูราวจะเป็น layer cake ที่ถูกแบ่งเป็นชั้นๆ แยกจากกันเด็ดขาดเช่นเมื่อแรกเริ่ม เอาเข้าจริงแล้วมีลักษณะเป็น marble cake ที่ผสมผสานความหลากสีอยู่ในเนื้อเดียวกันในกาลต่อมา ซึ่งแต่ละระดับชั้นก็มีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่มิใช่น้อย โดยผ่านเครื่องมือสำคัญคือ เงินอุดหนุน ซึ่งทุกวันนี้ได้กลายเป็นแหล่งรายรับใหญ่ของทั้งรัฐบาลมลรัฐและท้องถิ่นไปแล้ว จนยากปฏิเสธว่ามลรัฐกับท้องถิ่นไม่ได้ถูกครอบงำหรือตกอยู่ใต้บงการของรัฐบาลแห่งชาติแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการคลัง.

---

[44] อ้างใน แกรี่ วาสเซอร์แมน (ผู้เขียน), ปราณี ทิพย์รัตน์ และสิริพรรณ นกสวน สวัสดี (ผู้แปล), อ้างแล้ว, หน้า 50.

วิถีอาเซียนกับ
การไม่แทรกแซงกิจการภายใน

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์**

บทคัดย่อ

สืบเนื่องจากประวัติศาสตร์ที่อิทธิพลตะวันตกเข้าแทรกแซงประเทศสมาชิกอาเซียน ทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่พอใจที่อำนาจอธิปไตยของรัฐต้องถูกคุกคาม ด้วยเหตุนี้หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐสมาชิกอาเซียนจึงเป็นหลักการที่สำคัญและถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันจากอดีตจนถึงปัจจุบัน อีกทั้งประเทศสมาชิกอาเซียนมีระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาเซียนมองว่า การจะบรรลุเป้าหมายในการลดความขัดแย้งและให้ความร่วมมือกัน ประเทศสมาชิกอาเซียนจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

Abstract

Based on the history of the ASEAN Countries which was intervened by the western power, these countries were dissatisfied that their sovereignty were threatened. As a result, the Non-Interference in the internal affairs of ASEAN Member States has become an important principle that the ASEAN countries consider it as a mutual practice from the past until now. Moreover, due to the

---

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

differences in term of the politics, government, economics as well as society between these countries, the ASEAN members shall not intervene each other in order to reduce the conflicts and help the cooperation among the countries.

บทนำ

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรืออาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีเอกลักษณ์ไม่เหมือนองค์การระหว่างประเทศใด มีชาติสมาชิกที่มีความหลากหลายและแตกต่างในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม บางครั้งทำให้เกิดอุปสรรคในความร่วมมือและจัดการ อย่างไรก็ดี อาเซียนก็ถือเป็นองค์การระหว่างประเทศที่น่าสนใจในสายตาของต่างชาติ นับแต่วันก่อตั้งอาเซียน จนปัจจุบันนี้จะมีอายุครบ 49 ปี ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2559 หากเปรียบอาเซียนเป็นบุคคลก็จะเป็นบุคคลวัยกลางคนที่อีกไม่กี่ปีก็จะเริ่มเข้าสู่ภาวะผู้สูงอายุ ซึ่งผ่านประสบการณ์และเหตุการณ์ต่างๆ มามากมาย มีวิถีหรือแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งและสร้างความร่วมมือในภูมิภาค ซึ่งก็มีทั้งที่ประสบความสำเร็จด้วยดีและที่ล้มเหลว โดยวิถีหรือแนวปฏิบัติของอาเซียนนั้น อาเซียนจะมีหลักการที่ยึดถือ ซึ่งหนึ่งในหลักการที่อาเซียนให้ความสำคัญและยึดถือเป็นแนวปฏิบัติจากอดีตจนถึงปัจจุบันคือ “การไม่แทรกแซงกิจการภายใน” ทั้งนี้ การที่อาเซียนยึดถือหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นผลมาจากประสบการณ์ในอดีตของประเทศสมาชิก

1. รู้จักอาเซียน

การจะเข้าใจถึงวิถีอาเซียน (ASEAN Way) ในการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งการไม่แทรกแซงกิจการภายในของชาติสมาชิกเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของอาเซียนและประเทศอาเซียนยึดถือมาตลอด จะต้องทำความเข้าใจกับอาเซียนในเรื่องดังต่อไปนี้เสียก่อน

1.1 กำเนิดอาเซียน

อาเซียนเกิดขึ้นภายใต้แนวความคิดของพันเอก (พิเศษ) ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของประเทศไทยในสมัยนั้น เพื่อให้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้รวมตัวกัน เป็นเวทีของการหารือแลกเปลี่ยนและร่วมมือกันในด้านต่างๆ ทั้งนี้ เมื่อมีการรวมกลุ่มกันก็จะมีอำนาจต่อรองกับประเทศอื่นๆ มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศ

มหาอำนาจ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ จึงเริ่มต้นเจรจากันที่แหลมแท่น จังหวัดชลบุรี จากนั้นมีการลงนามปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) เกิดสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนขึ้นเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2510[1]

ทั้งนี้ ปัจจัยที่นำไปสู่ความร่วมมือจัดตั้งอาเซียนมีดังนี้

ก. ความต้องการที่จะรวมกลุ่มกัน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศตะวันตกได้รับเอกราช แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะได้รับเอกราช เป็นอิสระไม่ขึ้นกับประเทศเจ้าอาณานิคมอีกต่อไป แต่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกยังคงแผ่อิทธิพลและเข้าแทรกแซงประเทศเหล่านี้อยู่เนืองๆ ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จึงแสวงหาแนวทางเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศตนด้วยการรวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น เช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Treaty Organization : SEATO) สมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asia : ASA) และองค์การมาฟิลินโด (MAPHILINDO) แต่ไม่ประสบความสำเร็จจึงล่มสลายไปในที่สุด อย่างไรก็ดี ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นิยมค่ายเสรีประชาธิปไตยยังคงมีความต้องการรวมกลุ่มประเทศกัน

ข. ภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โลกเข้าสู่ภาวะสงครามเย็น มีการแบ่งค่ายมหาอำนาจเป็นสองค่ายคือ ค่ายเสรีประชาธิปไตย (นำโดยประเทศสหรัฐอเมริกา) และ ค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ (นำโดยประเทศสหภาพโซเวียต) ซึ่งกลุ่มค่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ได้ขยายอิทธิพลมาสู่ดินแดนเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ประเทศเวียดนามเหนือ ลาว และกัมพูชา กลายเป็นประเทศกลุ่มสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ การขยายอิทธิพลคอมมิวนิสต์มายังภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้ประเทศมหาอำนาจค่ายเสรีประชาธิปไตยและกลุ่มประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เหลือเกิดความวิตกกังวลว่าลัทธิคอมมิวนิสต์จะแผ่อิทธิพลมายังประเทศ (ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้) ของตนตามหลักทฤษฎีโดมิโน (The Domino Theory)

ทฤษฎีโดมิโนเป็นทฤษฎีที่มองว่าหากมีประเทศหนึ่งในเอเชียกลายเป็นคอมมิวนิสต์ ลัทธิคอมมิวนิสต์จะเหมือนลูกโซ่โยงให้ประเทศอื่นๆ ที่เหลือ (อาจไม่เพียงแค่ในเอเชียตะวันออก

---

[1] ข้อมูลจาก http://asean.org/asean/about-asean/history/ สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

เฉียงใต้) กลายเป็นคอมมิวนิสต์ไปด้วย[2] ดังนั้น ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์จึงรวมกลุ่มประเทศกัน (จัดตั้งอาเซียน) เพื่อความร่วมมือและทำให้เกิดพลังต่อต้านภัยคุกคามจากลัทธิคอมมิวนิสต์

ค. ความขัดแย้งทางการเมืองและทหารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในช่วงทศวรรษ 1960 ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและทหารมากมาย เช่น ปัญหาข้อพิพาทเรื่องดินแดนซาบาห์ระหว่างประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย[3] ปัญหามินดาเนาในประเทศฟิลิปปินส์[4] การแยกตัวของสิงคโปร์ออกจากประเทศมาเลเซีย ปัญหารัฐประหารโดยทหารในประเทศพม่า และสงครามในอินโดจีน เป็นต้น[5]

อาเซียนจึงถือกำเนิดขึ้นจากปัจจัยดังกล่าวเพื่อที่จะลดความขัดแย้งและสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในภูมิภาคของตน

1.2 อาเซียน: เอกภาพบนความหลากหลาย (unity in diversity)

อาเซียนเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีประเทศสมาชิกแรกเริ่มคือประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ สมาชิกลำดับต่อมาคือประเทศบรูไน เวียดนาม เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ปัจจุบันอาเซียนมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ และในอนาคตอาจมีประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้าเป็นสมาชิกเพิ่มขึ้น เช่น ประเทศติมอร์-เลสเต จะเห็นได้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศมีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์เป็นของตัวเอง[6] ทำให้มีระบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน[7] เมื่อประเทศเหล่านี้มารวมตัวกันเป็นองค์กรซึ่งต้องมีการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ลดความขัดแย้งในภูมิภาคร่วมกัน รวมถึงความร่วมมือในเรื่องการจัดตั้งประชาคมอาเซียน จึง

---

[2] ข้อมูลจาก http://www.globalsecurity.org/military/ops/vietnam2-domino-theory.htm สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

[3] ประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์คัดค้านการที่ประเทศสหพันธ์มาลายารวมซาบาห์เป็นของตัวเอง และใช้ชื่อใหม่ว่าสหพันธ์มาเลเซีย

[4] ประเทศฟิลิปปินส์ประสบปัญหาการแบ่งแยกดินแดนทางภาคใต้ในฟิลิปปินส์ (มินดาเนา) โดยกลุ่มชนมุสลิมโมโร (Moors) พยายามรวมชาติเป็นของตัวเอง และแยกดินแดนมินดาเนาเป็นรัฐมุสลิม

[5] สงครามในประเทศลาว กัมพูชา เวียดนามเหนือและใต้

[6] ประเทศมาเลเซีย และเมียนมาร์ เคยเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ประเทศบรูไน เคยเป็นประเทศในอารักขาของประเทศอังกฤษ ประเทศเวียดนาม ลาว และกัมพูชา เคยเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอินโดนีเซียเคยเป็นอาณานิคมของประเทศฮอลันดา ประเทศฟิลิปปินส์ เคยเป็นอาณานิคมของประเทศสเปนและสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ เคยเป็นส่วนหนึ่งของประเทศมาเลเซีย มีเพียงประเทศไทยประเทศเดียวที่ไม่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศใด

เป็นการทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีความแตกต่างกันสามารถรวมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้

1.3 วัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของการจัดตั้งอาเซียน

อาเซียนเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมมือกันของรัฐ (ไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐดังเช่นสหภาพยุโรป (European Union : EU)) เพื่อร่วมกันรักษาสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ร่วมมือกันพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา วิทยาศาสตร์ การเกษตร อุตสาหกรรมให้เจริญก้าวหน้า รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน[8] ทั้งนี้ อาเซียนมีแนวปฏิบัติร่วมกันอันเกิดเป็นหลักการของอาเซียนที่ปรากฏในกฎบัตรสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Charter of the Association of Southeast Asian Nations) หรือกฎบัตรอาเซียนในเวลาต่อมาเช่น การเคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค และบูรณภาพแห่งดินแดน การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี การใช้หลักฉันทามติ และการไม่แทรกแซงกิจการภายใน เป็นต้น[9]

จากจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งอาเซียนจนปัจจุบันมีประเทศสมาชิกทั้งหมดถึง 10 ประเทศ ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างมีแนวทางหรือแนวปฏิบัติร่วมกันมาตลอดจนนำมาสู่การประมวลไว้ในกฎบัตรอาเซียนหนึ่งในแนวปฏิบัติที่สำคัญซึ่งถือเป็นวิถีอาเซียนคือ “การไม่แทรกแซงกิจการภายใน” การที่อาเซียนยึดหลักการ ไม่แทรกแซงกิจการภายในสืบเนื่องมาจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อันเจ็บปวดของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้งหลายที่ต้องตกเป็นอาณานิคมหรือรัฐในอารักขาของประเทศตะวันตก (ยกเว้นประเทศไทย) แม้ต่อมาประเทศเหล่า

---

[7] ด้านการปกครอง : ประเทศไทย และกัมพูชามีรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์ ประเทศมาเลเซียมีรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบสหพันธรัฐที่มีพระมหากษัตริย์ (สมเด็จพระราชาธิบดี) ประเทศสิงคโปร์มีรูปแบบการปกครองสาธารณรัฐแบบรัฐสภาที่มีประธานาธิบดี ประเทศเมียนมาร์มีรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภาที่มีประธานาธิบดี ประเทศฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียมีรูปแบบการปกครองประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐที่มีประธานาธิบดี ประเทศบรูไนมีรูปแบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประเทศเวียดนามและลาวมีรูปแบบการปกครองสังคมนิยม

ด้านเศรษฐกิจ : ประเทศไทย มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บูรไน เมียนมาร์ และกัมพูชา เป็นระบบผสม (ระหว่างทุนนิยมกับสังคมนิยม) ประเทศสิงคโปร์ เป็นระบบทุนนิยม ประเทศเวียดนามและลาว เป็นระบบสังคมนิยม

ด้านศาสนาประจำชาติ : ประเทศไทย สิงคโปร์ ลาว เมียนมาร์ และกัมพูชา มีศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ ประเทศมาเลเซีย อินโดนีเซีย บรูไน มีศาสนาอิสลามเป็นศาสนาประจำชาติ ประเทศฟิลิปปินส์ มีศาสนาคริสต์เป็นศาสนาประจำชาติ ส่วนประเทศเวียดนามไม่มีศาสนาประจำชาติแต่ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ

ดูข้อมูลเพิ่มเติมใน http://www.mfa.go.th/asean/th/other/2363 สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

[8] The Second of The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)

[9] Article 2 of the Charter of the Association of Southeast Asian Nations

นี้จะได้รับอิสรภาพหรือเอกราชก็ยังคงถูกอิทธิพล ภัยคุกคามจากประเทศตะวันตกเข้าแทรกแซง (กิจการภายใน) ไม่เว้นแม้แต่ประเทศไทย ทำให้ประเทศสมาชิกทั้งหลายไม่พอใจที่อธิปไตยของตนต้องถูกคุกคาม อีกทั้งความแตกต่างในด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงมองว่า การจะบรรลุเป้าหมายร่วมกันจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

2. หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference)

การไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนอันเป็นวิถีอาเซียนนั้น ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน ข้อ 2 (e) ว่าด้วยเรื่องหลักการ ซึ่งหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นหลักการที่สำคัญในกฎหมายระหว่างประเทศหลักการหนึ่ง

การแทรกแซงกิจการภายใน (interference หรือ intervention) หมายถึง การที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศมีการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซง (ก้าวก่าย) กิจการงานภายในของรัฐอื่น[10] เพราะฉะนั้น การไม่แทรกแซงกิจการภายใน (non-interference หรือ non-intervention) จึงหมายถึง การที่รัฐจะไม่แทรกแซงหรือก้าวก่ายกันและกันในกิจการภายใน (รวมถึงเขตอำนาจศาลภายในของรัฐ) สืบเนื่องจากการที่รัฐมีความเท่าเทียมกันในอธิปไตย[11] และการที่รัฐมีอำนาจอธิปไตยนี้ จึงมีอิสระในการใช้สิทธิปกครองตนเองในทุกๆ ด้านโดยปราศจากการถูกแทรกแซงโดยรัฐอื่น รัฐต่างๆ จะต้องให้ความเคารพต่ออธิปไตยซึ่งกันและกัน ห้ามมิให้รัฐใดบังคับให้รัฐอื่นต้องปฏิบัติตามหรือต้องยอมรับแนวคิดในระบบการเมืองหรือสังคมของตน[12] ทั้งนี้ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และเป็นหลักการที่สืบเนื่องจากการเคารพต่ออำนาจอธิปไตยและบูรณภาพทางดินแดนของรัฐ[13] รัฐจึงมีพันธกรณีไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน

---

[10] Lee Jones, ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia : A Quest for Social Order, (Nuffield College Politics Group Working Paper, March 2009), p. 5. [online] Available from https://www.nuffield.ox.ac.th สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

[11] ZHANG Naigen, "The Principle of Non-Interference and Application in Practices of Contemporary International Law," **Fudan Journal of the Humanities and Social Science** (May 2016): 1 and 5.

[12] Ibid, p. 2.

[13] Malcolm N. Shaw, **International Law** (United Kingdom: Cambridge University Press, 2011), p. 1147-1148.

หลักการนี้ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2.7 ที่ว่ากฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้กำหนดให้องค์การสหประชาชาติเข้าแทรกแซงในกิจการหรือเรื่องที่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐใดๆ (เว้นแต่เข้าข้อยกเว้น)[14] และปรากฏในความตกลงทวิภาคีครั้งแรกเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1950 ภายหลังที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนกับประเทศสหภาพโซเวียต (ก่อนล่มสลาย) ดำเนินความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน จึงมีข้อตกลงร่วมกันที่จะกระชับสัมพันธไมตรีและให้ความร่วมมือกันบนพื้นฐานหลักความเสมอภาค ผลประโยชน์ร่วมกันทั้งสองฝ่าย การเคารพอำนาจอธิปไตยซึ่งกันและกัน และต้องไม่แทรกแซงในกิจการภายในของกันและกัน[15] นอกจากนี้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังได้ยืนยันในคดีนิคารากัว (Nicaragua Case) ถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายในว่ารัฐจะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น และรัฐทั้งหลายสามารถกระทำการใดๆ อันเป็นกิจการภายในของตน รวมถึงการกำหนดรูปแบบของรัฐบาลที่จะปกครองประเทศโดยปราศจากการถูกแทรกแซงจากภายนอก[16]

อย่างไรก็ดี การที่รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น แต่พันธกรณีดังกล่าวมีข้อยกเว้นตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หากเข้ากรณีดังต่อไปนี้

ก. การแทรกแซงเป็นไปตามกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 2.7 เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นการใช้มาตรการบังคับตามกฎบัตรสหประชาชาติ หมวด 7 ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีอำนาจใช้มาตรการเข้าแทรกแซงกิจการภายในของรัฐได้ ทั้งนี้ จะต้องเริ่มต้นจากการมีสถานการณ์ที่เป็นปัญหา ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้พิจารณาแล้วกำหนดว่าเป็นสถานการณ์อันเป็นการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพหรือการรุกราน จากนั้นก็จะออกข้อมติ (Resolution) ในรูปคำแนะนำหรือคำวินิจฉัยว่าจะใช้มาตรการเข้าแทรกแซงอย่างไร[17]

---

[14] Article 2.7 of the United Nations Charter 'Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.'

[15] ZHANG Naigen, "The Principle of Non-Interference and Application in Practices of Contemporary International Law," p. 1.

[16] Christine Gray, "The use of force and the international legal order," in International Law, Malcolm D. Evans edited. (New York: Oxford University Press, 2003), p. 598.

[17] มาตรการที่ว่าคือ มาตรการตามข้อ 41 และข้อ 42 กล่าวคือ

ข้อ 41 เป็นมาตรการที่ไม่มีการใช้กำลังอาวุธ ข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงจะเรียกร้องให้รัฐสมาชิกดำเนิน

ข. การแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรม (humanitarian interference/ humanitarian intervention) ตามหลัก responsibility to protect (R2P) เป็นกรณีที่รัฐมีความรับผิดชอบที่จะต้องปกป้องประชาชนของตนจากสถานการณ์หรือการกระทำที่เป็นภยันตราย เช่น การฆ่า การข่มขืน ความอดอยาก หากรัฐไม่ประสงค์หรือไม่สามารถที่จะปกป้องประชาชนของตนได้ ก็จำต้องให้ประชาคมระหว่างประเทศ (รัฐอื่น) เข้าแทรกแซงหรือดำเนินการ[18] องค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นองค์การระหว่างประเทศสากลหรือองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคจะดำเนินการแทรกแซงกิจการภายในโดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อมนุษยธรรม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความทรมาน เช่น ในภาวะสงคราม หรือในสถานการณ์การเมืองที่เป็นอันตรายเนื่องจากระบอบเผด็จการ ฯลฯ ทั้งนี้การเข้าแทรกแซงอาจกระทำได้โดยการใช้กำลังทหารหรือการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจเพื่อให้รัฐที่ถูกแทรกแซงมีการเปลี่ยนนโยบายก็ได้[19]

3. ประเทศสมาชิกอาเซียนกับทางปฏิบัติที่ไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศสมาชิกอาเซียนต่างยึดหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งในทางปฏิบัติประเทศนั้นประเทศสมาชิกอาเซียนก็จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวดังเช่นการกระทำต่อไปนี้

ก. ผู้นำรัฐบาลของประเทศอาเซียนมักจะไม่เปิดโอกาส หลีกเลี่ยง หรือยับยั้งการวิพากษ์วิจารณ์ประเทศสมาชิกอื่น เช่น สถานการณ์ที่ทหารทำรัฐประหารในประเทศไทย หรือสถานการณ์ที่ประเทศอินโดนีเซียกระทำต่อติมอร์ตะวันออก หรือกรณีการกักขังโดยไม่มีการพิจารณาคดีของประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์ เป็นต้น ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างก็ไม่มีการ

มาตรการต่างๆ เช่น การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ การตัดการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมอย่างอื่นโดยสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน รวมถึงการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย

ข้อ 42 เป็นมาตรการการใช้กำลัง (ทหาร) ทางอากาศ ทางทะเล หรือทางพื้นดิน (กรณีที่มาตรการตามข้อ 41 ไม่เพียงพอ)

[18] ZHANG Naigen, “The Principle of Non-Interference and Application in Practices of Contemporary International Law,” p. 8.

[19] William R. Slomanson, **Fundamental Perspectives on International Law** (California: Thomson Learning, 2003), p. 491.

วิพากษ์วิจารณ์สถานการณ์ดังกล่าว เว้นแต่เป็นการแถลงการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นครั้งเป็นคราว[20]

ข. ประเทศสมาชิกอาเซียนรับรองและสนับสนุนหลักการที่จะไม่ให้ประเทศสมาชิกเพื่อนบ้านเคลื่อนไหวยุ่งเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศของใคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์ดังกล่าวเข้าข่ายว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีหลายเหตุการณ์ที่ประเทศสมาชิกเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซง เช่น ประเทศมาเลเซียให้การสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มมุสลิมในมินดาเนาและซาบาห์ ประเทศมาเลเซียให้การสนับสนุนกลุ่มมาเลย์ในภาคใต้ของประเทศไทย เป็นต้น[21]

ค. ประเทศสมาชิกอาเซียนมองว่าการไม่แทรกแซงกิจการภายในไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์และความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประเทศสมาชิกจึงมีแนวปฏิบัติที่ไม่แทรกแซงกิจการภายใน[22]

จากแนวปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่แทรกแซงกิจการภายในกันและกันอาจก่อให้เกิดปัญหารวมทั้งเป็นอุปสรรคในความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับประเทศภายนอกอาเซียนได้[23] เช่น เหตุการณ์ที่เกิดในการประชุม ASEAM Summit (Asia-Europe Meeting) ครั้งที่ 5 ประเทศเมียนมาร์ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะสมาชิกใหม่ แต่เนื่องจากสถานการณ์ภายในประเทศเมียนมาร์ขณะนั้น รัฐบาลทหารของประเทศเมียนมาร์ทำรัฐประหารและมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และอาเซียนไม่ได้มีอำนาจเหนือรัฐสมาชิกที่จะเข้าไปแทรกแซงกิจการภายใน ทำให้สหภาพยุโรป (EU) วิพากษ์กรณีดังกล่าวอย่างรุนแรง[24]

อย่างไรก็ดี จากเหตุการณ์ที่ผ่านมาก็มีบางกรณีที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้เข้าแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิก เช่น

---

[20] John Funston, **ASEAN and the Principle of Non-Intervention- practice and Prospects** (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000), p. 3.

[21] Ibid., 3-4.

[22] Ibid., 4.

[23] Kei Koga, "The normative power of the ASEAN WAY," Stanford Journal of East Asian Affairs (Winter 2010): 89.

[24] Ibid., p.90.

[25] John Funston, **ASEAN and the Principle of Non-Intervention- practice and Prospects,** p.5-6.

ก. กรณีที่ผู้นำของประเทศสมาชิกใดต้องการให้การสนับสนุน (เป็นครั้งเป็นคราว) แก่ประเทศสมาชิกอื่น เช่น ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 3 จัดที่ประเทศฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1987 ช่วงเวลานั้นประเทศฟิลิปปินส์ประสบปัญหาความมั่นคงในกรุงมนิลา (สมัยของประธานาธิบดีอาคิโน) ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้แก่ ผู้นำของประเทศมาเลเซีย ไทย และสิงคโปร์ เรียกร้องให้ประธานาธิบดีซูฮาโตของอินโดนีเซียเข้าสนับสนุนและยุ่งเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว[25]

ข. ผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนมักจะเข้าแทรกแซงโดยหาทางเป็นผู้ไกล่เกลี่ยในสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับเพื่อนบ้าน เช่น ในยุคแรกๆ ของการเกิดอาเซียนประเทศไทยจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างประเทศมาเลเซียกับฟิลิปปินส์[26]

ค. ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องให้ความช่วยเหลือด้านความมั่นคงแก่ประเทศสมาชิกอื่น เช่น กรณีที่ประเทศอินโดนีเซียส่งเครื่องบินไปช่วยเหลือประเทศฟิลิปปินส์เพื่อต่อต้านการจลาจลในปี ค.ศ. 1986[27]

ง. ในจำนวนสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในภูมิภาคประเทศสมาชิกอาเซียน มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับมนุษยธรรมหรือสิทธิมนุษยชน จึงทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเข้าแทรกแซงด้วยเหตุผลมนุษยธรรม เช่น ในทศวรรษ 1960 ประเทศมาเลเซียมีการรณรงค์ให้ขับไล่ชาวแอฟริกาใต้ออกจากกลุ่มประเทศ Commonwealth ซึ่งนโยบายของประเทศมาเลเซียเป็นการเลือกปฏิบัติ (เพราะมีการแบ่งแยกสีผิว) จึงขัดกับหลักสิทธิมนุษยชน ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงต้องเข้าแทรกแซง[28]

จ. ประเทศสมาชิกอาเซียนไม่มีความรู้สึกว่าตนกำลังถูกบีบบังคับหรือถูกแทรกแซง ถ้าปัญหาที่เกิดขึ้นภายในรัฐของตนมีความร้ายแรงยากเกินแก้ไข เช่น กรณีปัญหายาเสพติดในประเทศไทยกับเมียนมาร์ กรณีไฟป่าที่เกิดในประเทศอินโดนีเซีย[29]

---

[26] Ibid., p. 6.

[27] Ibid.

[28] Ibid.

[29] Ibid., p.7.

บทสรุป

จากหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งอาเซียนได้ยึดถือไว้เป็นหลักสำคัญ เห็นได้จากการวางหลักการดังที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรอาเซียน ข้อ 2 ที่ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนจะไม่แทรกแซงกิจการภายในกันและกัน รวมถึงการมีพันธกรณีที่จะต้องเคารพเอกราช อธิปไตย ความเสมอภาค และบูรณภาพแห่งดินแดน การยึดถือหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกอาเซียนยอมรับ ซึ่งเป็นการยืนยันถึงหลักการที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน ประกอบกับทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกอาเซียนในหลายสถานการณ์ที่ไม่ไปยุ่งเกี่ยวหรือแทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน (แม้จะมีบางสถานการณ์ที่เข้าแทรกแซง) จึงถือได้ว่าการไม่แทรกแซงกิจการภายในเป็นวิถีอาเซียนนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

รายการอ้างอิง

Christine Gray. **The use of force and the international legal order.** in Malcolm D. Evans edited., **International Law,** p. 589-620. New York: Oxford University Press, 2003.

John Funston. **ASEAN and the Principle of Non-Intervention- practice and Prospects.** Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2000.

Lee Jones. **ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia : A Quest for Social Order.** Nuffield College Politics Group Working Paper, March 2009. [online] Available from https://www.nuffield.ox.ac.th สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

Kei Koga. The normative power of the ASEAN WAY. Stanford Journal of East Asian Affairs (Winter 2010): 80-95.

Malcolm N. Shaw. **International Law.** United Kingdom: Cambridge University Press, 2011.

The Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

William R. Slomanson. **Fundamental Perspectives on International Law.** California: Thomson Learning, 2003.

ZHANG Naigen. **The Principle of Non-Interference and Application in Practices of Contemporary International Law.** Fudan Journal of the Humanities and Social Science (May 2016): 1-12.

http://asean.org/asean/about-asean/history/ สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

http://www.globalsecurity.org/military/ops/vietnam2-domino-theory.htm สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.

http://www.mfa.go.th/asean/th/other/2363 สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2559.



จากริโอ 1992 สู่ปารีส 2015 : สาระสำคัญของความตกลงปารีส

*อาจารย์อริศรา เหล็กคำ**

บทคัดย่อ

พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดการปัญหาโลกร้อนภายใต้ระบอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเริ่มตั้งแต่การเปิดให้รับรองความตกลงในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นการวางหลักการสำคัญในการพยายามแก้ปัญหาโลกร้อน จนกระทั่งได้มีพิธีสารเกียวโตที่กลไกที่มีสภาพบังคับให้รัฐสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วให้มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และได้มีการพัฒนามาสู่ความตกลงปารีส ที่เปิดให้ลงนามรับรองในปี ค.ศ. 2015 ที่เป็นกลไกทางกฎหมายที่มุ่งให้รัฐสมาชิกทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาต้องควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกในศตวรรษนี้ให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสก่อนระดับที่ปล่อยในยุคก่อนอุตสาหกรรม

Abstract

The evolution of international law to solve the global warming issues under the regime of the United Nations Framework Convention on Climate Change started in 1992 since it had signature ceremony to adopt the convention in the

---

* อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ติดต่อ arisara.lek@mfu.ac.th, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

United Nations Conference on Environment and Development. The convention has many fundamental principles to resolve the problem but no legal binding mechanism to fulfill the convention till it has Kyoto Protocol, which commits its parties especially developed countries by setting internationally binding emission reduction targets. The Paris Agreement also builds upon the Convention and brings all nations into a common cause to undertake the obligation to keep a global temperature rise this century well below 2 degrees Celsius above preindustrial levels.

> *"การเผาเชื้อเพลิง เช่น ถ่านหิน น้ำมัน เชื้อเพลิงอะไรๆ ต่างๆ เหล่านี้ ทั้งหมด ทำให้คาร์บอนขึ้นไปในอากาศจำนวน 5 พันล้านตันต่อปี แล้วก็ยังมีการเผาทำลายป่าอีก 1.5 พันล้านตัน รวมแล้วเป็น 6.5 พันล้านตัน ถ้าขึ้นๆ ไปอย่างนี้ก็เท่ากับเกือบสิบเปอร์เซ็นต์ของจำนวนที่มีอยู่แล้วในอากาศ ถ้าไม่มีอะไรที่จะทำให้จำนวนของสารนี้ในอากาศลดลง ก็จะทำให้สารนี้กลายเป็นเหมือนตู้กระจกครอบทำให้โลกร้อนขึ้น"*
>
> ***พระราชดำรัส พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช***
> ***4 ธันวาคม 2532***

บทนำ

บทความนี้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาโลกร้อนภายใต้ระบอบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ค.ศ. 1992 หรือเรียกว่า อนุสัญญา UNFCCC โดยอนุสัญญานี้ได้มีพิธีสารเกียวโต ค.ศ. 1997 เป็นกลไกที่เป็นข้อผูกพันเป็นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้อนุสัญญาฯ บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่กลไกภายใต้พิธีสารเกียวโตหาเพียงพอต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ไม่ เนื่องด้วยข้อจำกัดของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมผูกพันมีสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยในชั้นบรรยากาศ และการกำหนดอายุของพิธีสารไว้ซึ่งส่งผลต่อความต่อเนื่องของการเข้าผูกพันในพิธีสารว่าหากพิธีสารครบระยะเวลาที่ผูกพันแล้ว ผลจะเป็นอย่างไรต่อไป จึงได้มีการหากลไกที่จะมาตอบสนอง

ต่อปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้พิธีสารเกียวโตจนเป็นที่มาของความตกลงปารีส ค.ศ. 2015 ซึ่งเป็นความตกลงฉบับใหม่ล่าสุดที่อยู่ภายใต้ระบอบของอนุสัญญา UNFCCC และมีผลบังคับเป็นกฎหมาย โดยมีเป้าหมายสำคัญที่จะรักษาอุณหภูมิของโลกไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส

ดังนั้น บทความนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ตอน โดยตอนที่ 1 จะเป็นพัฒนาการตั้งแต่ก่อนการรับรองอนุสัญญา UNFCCC ในการประชุมสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 ณ เมืองริโอเดอจาเนโร ประเทศบราซิล จนถึงพิธีสารเกียวโต ตอนที่ 2 จะเป็นพัฒนาการของเป้าหมายโลก 2 องศาเซลเซียสสู่ความตกลงปารีส และตอนที่ 3 จะเป็นสารัตถะของความตกลงปารีส โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ตามลำดับ

1. จากริโอสู่เกียวโต

นับตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 18 จนถึงปัจจุบันศตวรรษที่ 21 มนุษย์ได้สร้างสรรค์นวัตกรรมที่ทันสมัย เพิ่มความสะดวกสบายให้กับการใช้ชีวิตในยุคปัจจุบันให้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้ชีวิตของมนุษย์ตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาพบว่าเป็นตัวการสำคัญในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas: GHG) เข้าสู่ชั้นบรรยากาศโดยเฉพาะก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและปรากฏการณ์โลกร้อน โดยนักวิทยาศาสตร์ได้มีการสำรวจเพื่อวัดปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์และอุณหภูมิของโลกย้อนกลับไปเมื่อ 650,000 ปีก่อน โดยการวิเคราะห์แท่งน้ำแข็ง Vostok ice core จากทวีปแอนตาร์กติกา พบว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิเฉลี่ยของพื้นผิวโลก ซึ่งการเพิ่มขึ้นของคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศจะทำให้อุณหภูมิโลกสูงขึ้น และเมื่อความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศลดลงอุณหภูมิเฉลี่ยของผิวโลกจะลดลงตาม[1] แต่ที่น่ากังวลก็คือก่อนปี ค.ศ. 1950 มีอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในชั้นบรรยากาศอยู่ในระดับไม่เกิน 300 โมเลกุลในทุก ๆ 1 ล้านโมเลกุลของมวลอากาศ หรือ 300 ppm (part per million)[2] หลังจากนั้นมีก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์

---

[1] ไม่ปรากฏผู้แต่ง. บทที่ 11 คาร์บอนไดออกไซด์กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ [ออนไลน์], หน้า 410-414., 20 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา http://e-book.ram.edu/e-book/g/GE410/chapter11.pdf.

[2] NASA Global Climate Change, Climate change: How we Know? [Online], 20 June 2016. Available from: http://climate.nasa.gov/evidence.

ได้การเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 ที่ผ่านมามีรายงานการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อยู่ที่ 407.07 ppm[3] ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่า 100 โมเลกุล โดยการเพิ่มขึ้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์นี้ส่งผลให้เกิดผลกระทบทางตรงไม่ว่าจะเกิดสภาวะแห้งแล้ง น้ำแข็งขั้วโลกละลายมากขึ้น การเพิ่มขึ้นของระดับน้ำทะเล เกิดฝนตกหนัก น้ำท่วม พายุถล่ม เป็นต้น ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้น และส่งผลกระทบทางอ้อมในเรื่องทางสังคมไม่ว่าจะเป็นการอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ ตลอดจนเรื่องเศรษฐกิจ และความมั่นคงตามมา

ปัญหาโลกร้อนถูกกล่าวถึงมานานนับร้อยปีแล้วโดยในปี ค.ศ. 1898 สวานท์ อาเรนเนีส นักวิทยาศาสตร์ชาวสวีเดนได้ออกมาเตือนว่าการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์อาจทำให้เกิดสภาวะโลกร้อนขึ้น แต่กลับไม่ได้รับความสนใจมากนัก[4] ส่วนพรมแดนทางกฎหมายก็ยังไปไม่ถึงในการจัดการกับปัญหาโลกร้อน จนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1960 – 1980 เป็นยุคที่มีการเผยแพร่หลักฐานทางวิทยาศาสตร์ในประเด็นเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างแพร่หลาย และส่งผลต่อพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก โดยภายหลังจากการประชุมสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ในปี ค.ศ. 1972 ได้มีการก่อตั้ง “โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ” (United Nations Environment Program: UNEP) ขึ้นเพื่อสำรวจและประเมินแนวโน้มที่มีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลก และปัญหาเรื่องโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้รับการเน้นย้ำในที่ประชุมว่ามีความสำคัญมาก จนปี ค.ศ. 1979 องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization, WMO) ร่วมกับโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agricultural Organization (FAO) องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) และองค์การอนามัยโลก (World Health Organization (WHO) ได้มีการจัดประชุมสภาพอากาศของโลกครั้งแรก (First World Climate Conference) ขึ้น เพื่อประเมินความรู้เกี่ยวกับสภาพอากาศและพิจารณาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันจะกระทบ

---

[3] CO2Earth. Earth’s CO2 Home Page [Online], 20 June 2016. Available from: https://www.co2.earth.

[4] สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ.** (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ไทย เอฟเฟคท์สตูดิโอ จำกัด), หน้า 8.

ต่อสังคมมนุษย์[5] จนต่อมา WMO และ UNEP ได้จัดตั้ง คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Intergovernmental Panel on Climate Change หรือ IPCC) เพื่อหาหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มาประเมินการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในทุกมิติและเสนอคำแนะนำต่อผู้วางนโยบายของรัฐ[6] ต่อมาในปี ค.ศ. 1990 คณะกรรมการระหว่างรัฐบาลว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้จัดทำรายงานฉบับแรกขึ้น เรียกว่า “First Assessment Report” โดยรายงานฉบับนี้ได้มีการนำผลศึกษาทางวิทยาศาสตร์มายืนยันว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยมนุษย์นั้นเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็ว[7] จนกระทั่งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1990 ที่ประชุมสหประชาชาติได้เห็นชอบให้มีการเจรจาจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการเจรจาระหว่างรัฐ (Intergovernmental Negotiating Committee) ขึ้นเพื่อดำเนินการร่างอนุสัญญาฯ และในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1992 ได้มีการเปิดให้ลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) หรือ UNFCCC ขึ้นในที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ที่กรุงริโอเดอจาเนโร และอนุสัญญา UNFCCC มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 มีนาคม ค.ศ. 1993 โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศสมาชิกที่รักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้กลับไปสู่ระดับการปล่อยที่ไม่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศภายในกรอบเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้สิ่งมีชีวิตสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้[8] พร้อมทั้งให้รัฐสมาชิกจัดทำรายงานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกแห่งชาติ โดยอนุสัญญาฯ ได้กำหนดกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและกลุ่มประเทศที่อยู่ในการเปลี่ยนผ่านระบบเศรษฐกิจไว้ในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 และภาคผนวกที่ 2 เพื่อกำหนดพันธกรณีให้รัฐสมาชิกแต่ละกลุ่มดำเนินการตาม

---

[5] World Meteorological Organization, **World Climate Conferences** [Online], 20 June 2016. Available from: https://www.wmo.int/pages/themes/climate/international_wcc.php.

[6] IPCC, IPCC Factsheet: What is the IPCC? [Online], 20 June 2016. Available from: https://www.ipcc.ch/news_ and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf

[7] See J.T. Houghton, G. J. Jenkins and J. J. Ephraums. **Climate Change: The IPCC Scientific Assessment.** (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. XI.

[8] United Nations Framework Convention on Climate Change 1992, Article 2 Objective

“...stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, ...”

หลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบแตกต่างกัน (Common but differentiated responsibility) และได้มีการจัดการประชุมประจำปีของรัฐสมาชิกในอนุสัญญาฯ ซึ่งเรียกว่า Conference of Parties หรือ COP เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ร่วมหารือถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนการบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกระหว่างประเทศ และการกำหนดเป้าหมายเพื่อจัดทำข้อตกลงใหม่ๆ

ภายหลังจากที่ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ได้ส่งรายงานแห่งชาติ (National Communication) ฉบับแรกไปยังสำนักงานเลขาในปี ค.ศ. 1995 รัฐสมาชิกเห็นว่าเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกตามที่ตั้งไว้จะไม่บรรลุผลจึงได้จัดตั้งคณะทำงาน Berlin Mandate ขึ้นภายใต้ชื่อว่า "Ad hoc group on the Berlin Mandate" หรือ AGBM ขึ้นเพื่อหารือเพื่อยกระดับการดำเนินการของประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว AGBM จึงได้ร่างพิธีสารเกียวโตขึ้นมาเพื่อกำหนดพันธกรณีที่เป็นข้อผูกพันทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกต้องดำเนินการตาม โดยพิธีสารดังกล่าวได้ถูกเสนอในที่ประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ สมัยที่ 3 (COP 3) จัดขึ้น ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1997 โดยที่ประชุมสมัชชารัฐภาคีอนุสัญญาฯ มีมติรับพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol หรือ KP) ภายใต้อนุสัญญา UNFCCC ในการประชุม COP 7 เมื่อปี ค.ศ. 2001 ที่เมืองมาราเกซ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 โดยพิธีสารได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามพิธีสารไว้ 5 ปี ระหว่างปี ค.ศ. 2008-2012[9] โดยที่ประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต สมัยที่ 1 ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจด้านการกำหนดพันธกรณีถัดไปในการลดก๊าซเรือนกระจก (Ad-hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol: AWG-KP) เพื่อเจรจากำหนดรายละเอียดสำหรับพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโตภายหลัง ค.ศ. 2012 และในการประชุมรัฐภาคีพิธีสารเกียวโต สมัยที่ 8 ณ กรุงโดฮาร์ รัฐกาตาร์ ที่ประชุมได้รับข้อมติ "Doha Amendment to the Kyoto Protocol" ว่าด้วยพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโต โดยได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการปฏิบัติตามพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโตไว้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2013 ถึง วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2020[10]

---

[9] องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). สถานการณ์ก๊าซเรือนกระจก/พิธีสารเกียวโต [Online], 22 June 2016. Available from: http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=9&s2=33&sub3=sub3

[10] United Nations Framework on Climate Change. Kyoto Protocol [Online], 22 June 2016. Available from: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

สำหรับข้อผูกพันทางกฎหมายภายใต้พิธีสารเกียวโตที่สำคัญได้แก่การให้ประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ 1 ของ UNFCCC กำหนดเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามรายชื่อที่ระบุไว้ในภาคผนวก A ซึ่งประกอบด้วยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) ก๊าซมีเทน (CH4) ก๊าซไนตรัสออกไซด์ (N20) ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) ก๊าซเพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) และก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF6) โดยรวมแล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 จากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของกลุ่มในปี ค.ศ. 1990 ที่ได้กำหนดปริมาณที่วัดได้ไว้ในภาคผนวก B และลดการปล่อยภายในช่วง ค.ศ. 2008-2012[11] ซึ่งแต่ละประเทศจะลดการปล่อยไม่เท่ากัน นอกจากนี้พิธีสารยังได้กำหนดกลไกยืดหยุ่น 3 กลไกเพื่อให้ประเทศในภาคผนวกที่ 1 บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ 1) กลไกทำโครงการร่วม (Joint Implementation: JI)[12] ซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก 2) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism: CDM)[13] ซึ่งเป็นการดำเนินโครงการร่วมกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยการจัดทำกลไกสำหรับการพัฒนาเพื่อสิ่งแวดล้อม และ 3) กลไกการซื้อสิทธิ์ในการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading: ET)[14] ที่ให้ประเทศกำลังพัฒนาขายคาร์บอนเครดิตให้กับประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีพันธกรณีจะต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ตาม พันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกผูกพันเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้น ส่วนประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาน้อยที่สุดไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามมาตรานี้แต่ผูกพันในการจัดทำเอกสารแห่งชาติรายงานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[15] ส่วนพันธกรณีที่สองของพิธีสารเกียวโตได้มีเพิ่มก๊าซ Nitrogen Trifluoride (NF3) เป็นก๊าซประเภทที่ 7 ที่ต้องลดการปล่อยก๊าซลง และได้มีการกำหนดให้รัฐสมาชิกที่ผูกพันในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพันธกรณีแรกของพิธีสารเกียวโตต้องมีลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงอย่างน้อยร้อยละ 18

---

[11] Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997, Article 3.

[12] ดู Ibid., Article 6.

[13] ดู Ibid., Article 12.

[14] ดู Ibid., Article 17.

[15] ดู Ibid., Article 10.

ของการปล่อยในปี ค.ศ. 1990 ภายในระยะเวลา 8 ปี (ค.ศ. 2012-2020)[16]

อย่างไรก็ดี แม้อนุสัญญา UNFCCC และพิธีสารเกียวโตจะได้กำหนดเครื่องมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไว้อย่างดี แต่ก็ไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศสำคัญในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกมากนัก เช่น สหรัฐอเมริกาและประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับสูงไม่ได้เข้าเป็นภาคีในพิธีสารเกียวโตจึงไม่มีพันธกรณีในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในขณะเดียวกันประเทศที่เคยเป็นภาคีพิธีสารเกียวโตตามพันธกรณีช่วงแรก เช่น แคนาดาได้มีการประกาศถอนตัวจากการเป็นภาคีพิธีสารในพันธกรณีที่สอง ด้วยเหตุนี้ การขาดความร่วมมือของรัฐในการเข้าผูกพันจึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลไกในการลดโลกร้อนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งที่ปัญหาโลกร้อนเป็นปัญหาสำคัญของโลกใบนี้ อย่างไรก็ดี ได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกขึ้นโดยมีการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC หลายครั้งได้มีความพยายามในการเรียกร้องให้รัฐที่กำลังพัฒนาหรือพัฒนาน้อยที่สุดควรลดการปล่อยก๊าซลงด้วย ประกอบกับมีรายงานการศึกษาว่าการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยโลกในระดับ 2 องศาเซลเซียส ถือว่าเป็นขีดสูงสุดก่อนที่จะเกิดความเสียหายร้ายแรงต่อระบบนิเวศและผลกระทบที่ไม่คงที่อย่างรวดเร็ว ประชาคมโลกจึงมีเป้าหมายโลกในระดับที่ 2 องศาเซลเซียส ที่ถือเป็นเป้าหมายสำคัญของความตกลงปารีสที่เป็นผลมาจากอนุสัญญา UNFCCC ซึ่งผูกพันทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีรายละเอียดดังหัวข้อถัดไป

2. เป้าหมายโลก 2 องศาเซลเซียสสู่ความตกลงปารีส

เป้าหมายโลก 2 องศาเซลเซียส มีที่มาจากรายงานผลการศึกษาของ IPCC ครั้งที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 2007 ที่แสดงให้เห็นว่าหากประชาคมโลกต้องการควบคุมเป้าหมายการรักษาระดับอุณหภูมิเฉลี่ยโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียสในระยะยาวนั้นควรจำกัดค่าความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับ 450 PPM[17] ซึ่งปัจจุบันเกิน 400 PPM แล้ว แม้จะ

---

[16] ดู United Nations Framework on Climate Change. Kyoto Protocol [Online], 22 June 2016. Available from: http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

[17] องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). การดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ. หน้า 20-21 [Online], 22 June 2016. Available from: http://conference.tgo.or.th/download/tgo_or_th/publication/NAMAs.pdf

ยังไม่ถึง 450 PPM แต่ก็อยู่ในภาวะอันตรายที่จะกระทบต่อระบบนิเวศ และต่อมาการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ 13 ณ เกาะบาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อปี ค.ศ. 2007 ได้จัดทำ “แผนปฏิบัติการบาหลี” (Bali Action Plan) เพื่อดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ (Nationally Appropriate Mitigation Actions: NAMAs) โดยได้มีการเชื้อเชิญให้ประเทศกำลังพัฒนาแสดงเจตจำนงในการแสดงข้อมูลการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ หรือ NAMAs Pledge และได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจว่าด้วยความร่วมมือระยะยาวภายใต้อนุสัญญา UNFCCC หรือเรียกว่า AWG-LCA ขึ้น เพื่อหารือความเป็นไปได้ของแนวทางในการลดก๊าซเรือนกระจกทั้งจากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาในระหว่างปี ค.ศ. 2012-2020 โดยตั้งเป้าหมายในการเจรจาให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี คือ ค.ศ. 2009 แต่การเจรจาบรรลุเป้าหมายล่าช้ากว่ากำหนดโดยได้มีการขยายออกไปเป็นการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ 18 ในปีค.ศ. 2012 ณ กรุงโดฮาร์ ประเทศกาตาร์

อย่างไรก็ดี ในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ 15 ณ กรุงโคเปนเฮเกน เมื่อปี ค.ศ. 2009 ตามเป้าหมายเดิมนั้น ที่ประชุมได้มีข้อมติให้กำหนดเป้าหมายโลก “2 องศาเซลเซียส เป็นเป้าหมายร่วม” ในการควบคุมปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งหมายถึงเป้าหมายการรักษาระดับการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยพื้นผิวโลกเมื่อเทียบกับช่วงก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในระดับที่ไม่เกิน 2 องศาเซลเซียส และที่ประชุมได้ออกเอกสาร Copenhagen Accord ที่แม้จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงข้อผูกพันทางการเมืองโดยไม่ได้มีสภาพบังคับกับรัฐสมาชิก แต่ได้มีการกำหนดให้รัฐสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วต้องส่งเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและให้ประเทศกำลังพัฒนาต้องส่งแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ ค.ศ. 2020[18] แต่ก็มีประเทศที่แสดงเจตจำนงในการลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้เอกสารดังกล่าว และในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ 16 ค.ศ. 2010 ณ เมืองแคนคูน ประเทศเม็กซิโก รัฐสมาชิกได้ตกลงกันว่าประเทศกำลังพัฒนาจะลดก๊าซเรือนกระจก (NAMAs) ในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยได้รับการสนับสนุนทางเทคโนโลยี การเงิน และการเสริมสร้างศักยภาพเพื่อให้บรรลุการลดก๊าซเรือนกระจกจากการปล่อยตามปกติภายในปี ค.ศ. 2020 ส่วนประเทศพัฒนาแล้วต้องให้การสนับสนุนทางการเงิน เทคโนโลยี และ

---

[18] United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Fifteen Session, Copenhagen, Denmark. December 17-19, 2009. [Online], 30 July 2016. Available from: http://unfccc.int/resource/docs/ 2009/cop15/eng/11a01.pdf

เสริมศักยภาพต่อประเทศกำลังพัฒนาสำหรับการเตรียมการดำเนินการ NAMAs รวมทั้งการยกระดับการรายงานผล นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการจัดตั้งระบบลงทะเบียนในการลดก๊าซเรือนกระจกและกระบวนการตรวจสอบรายงานและทบทวน (The measurement, reporting and verification : MRV)[19] และได้มีการพัฒนากลไกในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการควบคุมอุณหภูมิโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียสเรื่อยมา จนกระทั่งในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา UNFCCC สมัยที่ 17 ที่เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้ ที่ประชุมได้จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ Durban Platform เพื่อพัฒนาจัดทำ "พิธีสารหรือตราสารทางกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีผลทางกฎหมาย" ภายใต้อนุสัญญา UNFCCC เพื่อให้มีผลใช้บังคับกับทุกประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 จนที่ประชุม COP 18 ได้ตัดสินใจให้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วเสร็จภายในปี ค.ศ. 2015 ต่อมาในการประชุม COP 19 ที่กรุงวอซอร์ ประเทศโปแลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 2013 โดยในการประชุมครั้งนี้ได้แบ่งกลุ่มการเจรจาออกเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มแรกรับผิดชอบในเรื่องการจัดทำความตกลงฉบับใหม่หลังปี ค.ศ. 2015 และกลุ่มที่สองรับผิดชอบในเรื่องเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกก่อนปี ค.ศ. 2020 ซึ่งผลจากการเจรจาได้มีการกำหนดเป้าหมายในการลดก๊าซเรือนกระจกทุกสาขา สำหรับประเทศพัฒนาแล้ว (Quantified economy-wide emission reduction targets) หรือ QERTs และการกำหนดเจตจำนงการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศกำลังพัฒนา (Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMAs) โดยที่ประชุมได้มีมติให้เชื้อเชิญให้รัฐสมาชิกทุกประเทศเสนอข้อมูลในการกำหนดเป้าหมายสนับสนุนของประเทศตนเองเพื่อควบคุมระดับของอุณหภูมิในชั้นบรรยากาศโลกมิให้สูงเกินกว่า 2 องศาเซลเซียสอย่างมุ่งมั่น หรือที่เรียกว่า INDCs (Intended Nationally Determined Contributions)[20] ซึ่งเป็นกลไกที่สอดรับกับความตกลงปารีสที่มุ่งจะใช้บังคับหลัง ค.ศ. 2020 และต่อมาในการประชุม COP 20 ที่กรุงลิมา ประเทศเปรู ค.ศ. 2014 ที่ประชุมได้มีมติรับเอกสาร "Lima Call for Action Plan" ที่ยืนยันให้มีการจัดทำความตกลงโลกร้อนฉบับใหม่หลังปี ค.ศ.

[19] United Nations Framework Convention on Climate Change, The Cancun Agreements. [Online], 30 July 2016. Available from: http://cancun.unfccc.int/cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33

[20] United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Nineteenth Session, Warsaw, Poland, November 11-23, 2013, Decision 1/CP.19: Further Advancing the Durban Platform, U.N.Doc.FCCC/CP/2013/10/Add.1. [Online], 30 July 2016. Available from: http://unfccc.int/ resource/ docs/ 2013/ cop19/eng/10a01.pdf

2015 ให้แล้วเสร็จเดือนธันวาคม ค.ศ. 2015 เพื่อนำไปเสนอในที่ประชุม COP 21 ณ กรุงปารีส โดยความตกลงฉบับใหม่จะมีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลผูกพันทุกประเทศ ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้การประชุมยังเรียกร้องให้รัฐสมาชิกแสดงข้อมูล INDCs ของประเทศตนเอง[21]

ท้ายที่สุดนี้ ได้มีการประชุม COP สมัยที่ 21 ในระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 13 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยมีหัวข้อการประชุมชื่อ The 2015 Paris Climate Conference โดยที่ประชุมได้มีมติรับรองความตกลงปารีส (Paris Agreement) ที่จะจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกเฉลี่ยไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียสจากยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม หรือที่เรียกว่า well below 2C และจะจำกัดไม่ให้เกิน 1.5 องศาเซลเซียสหากเป็นไปได้ เพื่อจำกัดปริมาณของก๊าซเรือนกระจกที่ปล่อยออกมาจากกิจกรรมของมนุษย์ให้อยู่ในระดับสมดุลระหว่างการปลดปล่อยและการเก็บกักโดยแหล่งดูดซับก๊าซเรือนกระจกในครึ่งทศวรรษหลัง[22] ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของหลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบแตกต่างกันระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

ความตกลงปารีสถือเป็นความตกลงฉบับแรกที่กำหนดพันธกรณีทางกฎหมายให้รัฐสมาชิกอนุสัญญา UNFCCC ทุกประเทศทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามีหน้าที่ต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และเป็นเครื่องมือที่จะนำมาใช้แก้ปัญหาพิธีสารเกียวโตที่ไม่มีประสิทธิภาพและจะหมดอายุในปี ค.ศ. 2020 โดยมีรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

3. สารัตถะของความตกลงปารีส

ความตกลงปารีสมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 29 ข้อ โดยภายหลังจากการรับรองความตกลงในที่ประชุม COP 21 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ความตกลงนี้ได้เปิดให้ลงนามและต้องได้รับสัตยาบัน การยอมรับ หรือความเห็นชอบจากรัฐต่างๆ ตั้งแต่วันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2016 ถึงวันที่ 21 เมษายน ค.ศ. 2017 และจะเปิดให้ภาคยานุวัติภายหลังจากวันลงนาม[23] โดยความ

---

[21] United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Twenty Session, December 1-14, 2014, Lima, Peru. [Online], 30 July 2016. Available from: http://unfccc.int/meetings/ lima_dec_2014/ meeting/8141.php

[22] Paris Agreement 2015, Article 2, 1 (a) and article 4 (1).

[23] Ibid., Article 20 (1).

ตกลงนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 2016 ซึ่งเป็นวันที่สามสิบภายหลังจากที่มีรัฐเข้าผูกพันเป็นภาคีในความตกลงจำนวน 55 รัฐ ซึ่งมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรวมกันอย่างน้อยที่สุดประมาณร้อยละ 55 ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งหมดได้มอบสัตยาบันสารการยอมรับสารการให้ความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสาร[24] ซึ่งรัฐเข้าเป็นภาคีครบเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 2016 โดยปัจจุบันมีรัฐลงนามทั้งสิ้น 197 ประเทศ และได้ให้สัตยาบันแล้วทั้งสิ้นจำนวน 86 ประเทศ[25]

สำหรับเนื้อหาของความตกลงสามารถแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้ (1) วัตถุประสงค์ของความตกลง (2) กรอบในการดำเนินการ และ (3) การบังคับให้เป็นไปตามความตกลง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 วัตถุประสงค์ของความตกลง

บทบัญญัติข้อ 2 ของความตกลงมีความมุ่งหมายให้สังคมโลกตอบสนองต่ออันตรายที่คุกคามต่อ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยให้อยู่บนพื้นฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและความพยายามที่ขจัดความยากจน ทั้งนี้อยู่บนหลักของความเท่าเทียมกันและบนหลักความห่วงกังวลร่วมกันแต่รับผิดชอบแตกต่างกัน (CBDR) ตามความสามารถของแต่ละประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศโดยความตกลงได้กำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์หลักของความตกลงไว้ 3 ประการ ดังนี้

(1) การควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า 2 องศาเซลเซียสเมื่อเทียบกับระดับก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และมุ่งพยายามควบคุมการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลกโดยเฉลี่ยให้อยู่ที่ 1.5 องศาเซลเซียส[26] จะเห็นได้ว่าความตกลงปารีสไม่จำกัดเพียงแค่การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงเช่นพิธีสารเกียวโต แต่ให้มุ่งให้รัฐสมาชิกลดอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกลงซึ่งอาจจะผ่านกลไกอื่นนอกจากลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก อย่างไรก็ดี มีผู้เห็นว่าการจะบรรลุเป้าหมายข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่ยากที่จะบรรลุผลโดยไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริง[27]

---

[24] Ibid., Article 21 (1).

[25] United Nations Framework Convention on Climate Change, The Paris Agreement. [Online]., 31 October 2016. Available from: http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

[26] Paris Agreement 2015, Article 2, 1 (a).

[27] See C. Carraro, E. Massetti, “The Imporable 2 C Global Warming Target,” in Vox, 3 September 2009, [Online]. Available from: www.voxeu.org/index.php?q=node/3940., cited by Jorge E. Vinuales. “The Paris Climate Agreement: An Initial Examination,” in C-EENRG Working Paperes, no.6, 15 December 2015 [Online]. 18 July 2016. Available from: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? abstract_id =2704670

(2) การเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวต่อผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการส่งเสริมความสามารถในการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการพัฒนาประเทศที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำโดยไม่กระทบต่อการผลิตอาหาร[28] โดยความตกลงปารีสมีขอบวัตถุประสงค์กว้างกว่าของ UNFCCC ที่มุ่งรักษาระดับการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ความตกลงนี้ยังอาจสามารถขยายรวมถึงการเพิ่มศักยภาพในการตอบสนองต่อผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อันอาจจะนำไปสู่การลงทุนเพื่อปล่อยก๊าซคาร์บอนต่ำซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมสีน้ำตาลไปเป็นอุตสาหกรรมสีเขียว[29]

(3) มุ่งให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนที่มีความสอดคล้องกับแนวทางที่นำไปสู่การพัฒนาที่นำไปสู่การปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำและการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[30]

3.2 กรอบในการดำเนินงาน

ความตกลงปารีสได้กำหนดกรอบหลักในการดำเนินงานไว้ 3 ประการ ได้แก่ (1) การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก (mitigation) ที่บัญญัติไว้ในข้อ 3-6 (2) การดำเนินงานด้านการปรับตัว (adaptation) ที่ถูกบัญญัติไว้ในข้อ 7 และ (3) ความร่วมมือในการรับมือกับความสูญเสียและเสียหาย (loss and damage) ในบทบัญญัติข้อ 8 ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.2.1 การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจก

การดำเนินงานด้านการลดก๊าซเรือนกระจกของความตกลงปารีสถูกบัญญัติไว้ในข้อ 3-6 ซึ่งได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศมีส่วนในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Nationally Determined Contributions) หรือ NDCs[31] โดยผ่านการกำหนดเป้าหมายของแต่ละประเทศที่จะมีส่วนร่วมในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงซึ่งเป็นเป้าหมายระยะยาวของโลกในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำ โดยมีผู้เห็นว่ากลไก NDCs นี้เป็นกลไกนี้เป็นทั้งกลไกการมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายด้วยในขณะเดียวกัน[32] โดยพันธกรณีทางกฎหมายคือการกำหนดให้แต่ละรัฐภาคีต้องจัดเตรียม (prepare) สื่อสาร

---

[28] Paris Agreement 2015, Article 2, 1 (b)

[29] Jorge E. Vinuales. “The Paris Climate Agreement: An Initial Examination,” in C-EENRG Working Paperes, no.6, 15 December 2015.

[30] Paris Agreement 2015, Article 2, 1 (C).

[31] Ibid., Article 3.

[32] Jorge E. Vinuales. “The Paris Climate Agreement: An Initial Examination,” in C-EENRG Working Paperes, no.6, 15 December 2015.

(communicate) และคงไว้ (maintain) ซึ่ง NDCs เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศ[33] ทั้งนี้อยู่บนพื้นฐานของหลัก CBDR ตามความสามารถของแต่ละประเทศ[34] โดย ประเทศพัฒนาแล้วควรยังคงเป็นผู้นำในการดำเนินงานผ่านเป้าหมายในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทุกสาขา (QERTs) ส่วนประเทศกำลังพัฒนาควรเพิ่มความพยายามในการลดก๊าซเรือนกระจกอย่างต่อเนื่อง และมุ่งสู่เป้าหมายการลดหรือจำกัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในทุกสาขาบนพื้นฐานของสถานการณ์ภายในประเทศที่แตกต่างกัน[35] ส่วนประเทศพัฒนาน้อยที่สุดและประเทศหมู่เกาะเล็กๆ อาจจะจัดเตรียมและสื่อสารยุทธศาสตร์ แผน หรือการปฏิบัติการเพื่อปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ต่ำลงบนพื้นฐานของสถานการณ์พิเศษ[36] ทั้งนี้ ทุกประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องแจ้ง NDCs ของตัวเองไปยังระบบจดทะเบียนสาธารณะ (public registry) ที่อยู่ภายใต้การดูแลของเลขาธิการ ทุก 5 ปี[37]

นอกจากนี้ยังได้กำหนดพันธกรณีให้กับรัฐสมาชิกในการเพิ่มพื้นที่ในการดูดซับและกักเก็บก๊าซเรือนกระจก โดยให้รัฐสมาชิกจัดการป่าไม้อย่างบูรณาการและยั่งยืนโดยเฉพาะการส่งเสริมนโยบายและแรงจูงใจในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีสาเหตุมาจากการทำลายป่าไม้[38]

ท้ายที่สุดนี้ ยังได้เพิ่มกลไกเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Mitigation and sustainable development mechanism) ผ่านการใช้แนวทางความร่วมมือโดยสมัครใจในการปฏิบัติตาม NDCs โดยยอมให้มีการใช้ผลการลดก๊าซเรือนกระจกที่ถ่ายโอนระหว่างประเทศ (internationally transferred mitigation outcomes: ITMOs) เพื่อให้บรรลุ NDCs ที่ตั้งไว้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินงานให้สอดคล้องกับคำแนะนำของที่ประชุมรัฐภาคีซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ประชุมรัฐภาคีความตกลงปารีส (Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement) หรือ CMA แต่ต้องไม่นำผลการลดก๊าซเรือนกระจกไปใช้ซ้ำ[39] ซึ่งมีข้อสังเกตว่าในความตกลงไม่ได้ระบุไว้ว่าจะมีการนำกลไกนี้ไปใช้เมื่อใด

---

[33] Paris Agreement 2015, Article 4 (2).

[34] Ibid., Article 4 (3).

[35] Ibid., Article 4 (4).

[36] Ibid., Article 4 (5).

[37] Ibid., Article 4 (9) and (12).

[38] Ibid., Article 5.

[39] Ibid., Article 6.

3.2.2 การดำเนินงานด้านการปรับตัว

ความตกลงปารีสข้อ 7 กำหนดให้แต่ละภาคีจะต้องดำเนินกระบวนการจัดทำแผนการปรับตัวและนำไปสู่การปฏิบัติการดำเนินงานด้านการปรับตัวตามความเหมาะสมและส่งแผนการปรับตัวเป็นระยะๆ เพื่อยกระดับความสามารถในการปรับตัว ส่งเสริมภูมิต้านทานและการฟื้นตัวและลดความเปราะบางจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พร้อมทั้งส่งรายงานด้านการปรับตัวและปรับปรุงรายงานให้เป็นปัจจุบัน แต่ความตกลงไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ชัดเจน นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศต่อความพยายามในการปรับตัว[40]

3.2.3 ความร่วมมือในการรับมือกับความสูญเสียและเสียหาย

ความตกลงปารีสข้อ 8 ได้กำหนดแนวทางให้รัฐสมาชิกใช้เพื่อหลีกเลี่ยง บรรเทาและจัดการกับการสูญเสียและความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางลบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รวมถึงในสถานการณ์สภาพอากาศรุนแรงและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ผ่านการพัฒนาอย่างยั่งยืนในการลดความเสี่ยงของการสูญเสียและความเสียหายโดยอาศัยความร่วมมือและการส่งเสริมการดำเนินงานที่เสริมสร้างความเข้าใจ และการสนับสนุนระหว่างรัฐสมาชิก ตลอดจนผ่านกลไกระหว่างประเทศวอร์ซอร์สำหรับการสูญเสียและความเสียหายซึ่งต้องอยู่ภายใต้การดูแลของ CMA ทั้งนี้ยังได้กำหนดตัวอย่างของความร่วมมือในด้านต่างๆ เช่น ระบบการเตือนภัยล่วงหน้า การเตรียมพร้อมในภาวะฉุกเฉิน สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป สถานการณ์ที่อาจเกี่ยวข้องกับการสูญเสียและความเสียหายที่ไม่สามารถแก้ไขให้กลับคืนมาสู่สภาพเดิมและที่เป็นการถาวร การประเมินและการจัดการความเสี่ยงอย่างครอบคลุม การประกันความเสี่ยง ความสูญเสียที่ไม่สามารถประเมินได้ในทางเศรษฐศาสตร์ และภูมิต้านทานและความสามารถในการฟื้นตัวของของชุมชน การดำรงชีวิตและระบบนิเวศน์ เป็นต้น[41]

3.3 การบังคับให้เป็นไปตามความตกลง

ความตกลงปารีสได้กำหนดรูปแบบการสนับสนุนในการนำความตกลงไปปฏิบัติหลายประการ เช่น

---

[40] Ibid., Article 7.

[41] Ibid., Article 8.

(1) การกำหนดให้ประเทศพัฒนาแล้วต้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการลดก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัว รวมถึงการเป็นผู้นำในการระดมเงินทุนเพื่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตลอดจนสนับสนุนให้รัฐภาคีอื่น ๆ ให้การสนับสนุนด้านการเงินโดยสมัครใจ ทั้งนี้ ประเทศพัฒนาแล้วควรจะต้องชี้แจงจำนวนเงินทุนดังกล่าวที่คาดการณ์ว่าจะให้กับประเทศกำลังพัฒนารายสองปี โดยมีการกำหนดให้กลไกทางการเงิน (Financial Mechanism) ของอนุสัญญา UNFCCC รวมถึงหน่วยปฏิบัติของกลไกดังกล่าว ทำหน้าที่เป็นกลไกทางการเงินของความตกลงปารีสที่ควบคุมการสนับสนุนด้านการเงินนี้[42]

(2) การส่งเสริมความร่วมมือในการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อเพิ่มภูมิต้านทานและความสามารถในการฟื้นตัวจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ สำหรับการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพในระยะยาว และส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยได้รับการสนับสนุนต่างๆ ทั้งด้านการเงิน ทั้งนี้ ให้กลไกทางด้านเทคโนโลยีของอนุสัญญา UNFCCC ทำหน้าที่เป็นกลไกทางเทคโนโลยีภายใต้ความตกลงนี้ด้วย[43]

(3) การเสริมสร้างศักยภาพ (capacity-building: CB) ภายใต้ความตกลงฯ ที่กำหนดให้รัฐภาคีทุกประเทศควรร่วมมือเพื่อส่งเสริมศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินงานตามความตกลงปารีส เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีประสิทธิภาพ โดย CMA จะพิจารณาโครงสร้างองค์กรสำหรับการเสริมสร้างศักยภาพภายใต้ความตกลงนี้[44] ทั้งนี้ ในการเสริมสร้างศักยภาพ รัฐสมาชิกต้องร่วมมือกันในการดำเนินมาตรการตามความเหมาะสม เพื่อยกระดับการศึกษา การฝึกอบรม การตระหนักรู้ของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ[45]

(4) การกำหนดกรอบของความโปร่งใสของการดำเนินงานและการสนับสนุน โดยรัฐสมาชิกจะต้องให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในข้อ 13 เช่น รายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจก และข้อมูลที่จำเป็นในการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ CMA

---

[42] Ibid., Article 9.

[43] Ibid., Article 10.

[44] Ibid., Article 11.

[45] Ibid., Article 12.

ในการประชุมครั้งที่ 1 รับรองรูปแบบ วิธีการและแนวทางสำหรับการดำเนินการด้านความโปร่งใสตามความเหมาะสม ทั้งนี้ กรอบความโปร่งใสต้องยืดหยุ่น และคำนึงถึงขีดความสามารถของรัฐสมาชิกที่แตกต่างกันในลักษณะที่อำนวยความสะดวก เคารพอำนาจอธิปไตยของชาติและหลีกเลี่ยงการสร้างภาระอันเกินควรแก่รัฐภาคี[46]

(5) การทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลก (global stocktake) โดยความตกลงฯกำหนดให้ CMA ต้องทบทวนการดำเนินงานของความตกลงนี้เป็นระยะ เพื่อประเมินความคืบหน้าในภาพรวมในการบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์และเป้าหมายระยะยาวของความตกลงนี้ โดยความตกลงกำหนดให้มีการทบทวนสถานการณ์และการดำเนินงานระดับโลกครั้งแรกในปี ค.ศ. 2023 และทุก 5 ปีหลังจากนั้น และแจ้งผลทบทวนไปยังรัฐสมาชิกเพื่อให้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความตกลงตลอดจนยกระดับความร่วมมือระหว่างประเทศต่อการดำเนินงานด้านภูมิอากาศ[47]

(6) การจัดตั้งกลไกเพื่อเอื้ออำนวยในการดำเนินงานและส่งเสริมการบังคับตามบทบัญญัติของความตกลงปารีส โดยต้องประกอบด้วยคณะกรรมการที่จะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญและมีลักษณะในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่โปร่งใส ไม่เป็นปฏิปักษ์และไม่ลงโทษ และต้องดำเนินการตามรูปแบบและขั้นตอนตามที่ได้รับรองโดย CMA สมัยที่ 1[48]

4.สรุป

นับจากการรับรองอนุสัญญา UNFCCC เมื่อปี ค.ศ. 1992 จนถึงการรับรองความตกลงปารีส ในปี ค.ศ. 2015 นับเป็นเวลากว่า 23 ปี ที่สังคมโลกได้พยายามที่จะรักษาระดับความเข้มข้นของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศในระดับที่จะไม่เป็นอันตรายต่อระบบภูมิอากาศ โดยได้พยายามที่จะสร้างกลไกทางกฎหมายผ่านพิธีสารเกียวโตมาเป็นเครื่องมือในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้กำหนดหน้าที่ให้กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วต้องลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง ตลอดจนกำหนดกลไกยืดหยุ่นเพื่อส่งเสริมให้ก๊าซเรือนกระจกลดลงแต่หาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพไม่ เนื่องจากขาดความร่วมมือจากประเทศที่เป็นตัวการ

---

[46] Ibid., Article 13.

[47] Ibid., Article 14.

[48] Ibid., Article 15.

สำคัญในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศที่จะเข้าร่วมเป็นภาคี จนมาถึงในยุคสมัยที่สังคมโลกได้ตั้งเป้าหมายในการควบคุมอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกไม่ให้เกิน 2 องศาเซลเซียส ซึ่งเป็นระดับที่จะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อระบบนิเวศน์ โดยความตกลงปารีสได้กำหนดเครื่องมือหรือกลไกในการพยายามที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายระยะยาวของโลกภายในครึ่งหลังของศตวรรษนี้ และไม่ได้กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของความตกลงไว้

เมื่อพิจารณาสารัตถะของความตกลงปารีสแล้วพบว่าถือเป็นความตกลงฉบับแรกที่กำหนดพันธกรณีด้านกฎหมายให้กับทุกรัฐสมาชิกในอนุสัญญา UNFCCC ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนามี หน้าที่ต้องลดก๊าซเรือนกระจกตามความแตกต่างของสถานการณ์ภายในประเทศ ซึ่งกลไกนี้ถูกวางเค้าโครงตั้งแต่ความตกลงแคนคูน ในปี ค.ศ. 2010 เพื่อให้รัฐสมาชิกได้มีโอกาสปรับตัวก่อน จึงถือได้ว่าการดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกในความตกลงปารีสที่มีพัฒนาการมาจากยุคเปลี่ยนผ่านในช่วงการใกล้หมดอายุของพิธีสารเกียวโตครั้งแรกที่มุ่งจะหากลไกที่มีประสิทธิภาพมารองรับในกรณีที่พิธีสารเกียวโตจะหมดอายุ และขจัดปัญหาการไม่ยอมเข้าผูกพันพิธีสารเกียวโตของประเทศพัฒนาแล้วที่มักจะอ้างว่าตนไม่อยากผูกพัน เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาไม่ต้องผูกพัน โดยประเทศที่ไม่ได้เข้าเป็นพิธีสารเกียวโต เช่น สหรัฐอเมริกาและประเทศจีนแต่ได้ประกาศเข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงปารีส

นอกจากนี้ ความตกลงปารีสยังได้กำหนดให้มีการวางแผนในการปรับตัวตลอดจนส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการพร้อมรับมือกับความสูญเสียและความเสียหายที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งถือว่าเป็นการเตรียมพร้อมเพื่อไม่ให้อุณหภูมิโลกสูงเกินกว่า 2 องศาเซลเซียส และแม้ในกรณีที่เกิดความเสียหายก็สามารถพร้อมรับมือกับความสูญเสียและความเสียหายได้ ซึ่งในด้านการปรับตัวถือเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการมาก่อน ส่วนการรับมือกับความสูญเสียและความเสียหายนั้นแม้จะเคยมีกลไกระหว่างประเทศวอร์ซอร์ที่เกี่ยวข้องมาก่อนแต่ก็ยังไม่มีการดำเนินการอย่างใดจนความตกลงปารีสได้กำหนดให้กลไกดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในความตกลงด้วย

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าสาระสำคัญของความตกลงปารีสจึงเปรียบเสมือนไวน์เก่าที่นำมาแต่งสี แต่งรส แล้วนำมาบรรจุขวดใหม่ภายใต้ชื่อใหม่ แต่เป็นไวน์ที่สังคมโลกให้ความสนใจเข้าชิมมากกว่าขวดเดิม

เอกสารอ้างอิง

บัณฑูร เศรษฐศิโรตม์. (2559, 20 มกราคม) ความตกลงปารีส: ความสำเร็จของการเจรจา ความเสี่ยงของโลก และการบ้านของไทย.

ไม่ปรากฏผู้แต่ง. บทที่ 11 คาร์บอนไดออกไซด์กับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ. สืบค้นวันที่ 20 มิถุนายน 2559 จาก http://e-book.ram.edu/e-book/g/GE410/chapter11.pdf.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2559). ความตกลงปารีส (คำแปลอย่างไม่เป็นทางการ). สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2559 จาก http://climate.onep.go.th/wp-content/ uploads/2016/04/Paris-Agreement-Final.pdf

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ไทยเอฟเฟคท์สตูดิโอ จำกัด, ม.ป.ท.)

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก. การดำเนินงานลดก๊าซเรือนกระจกที่เหมาะสมของประเทศ. สืบค้นวันที่ สืบค้นวันที่ 30 กันยายน 2559 จาก http://conference.tgo.or.th/download/tgo_or_th/ publication/NAMAs.pdf

องค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก (องค์การมหาชน). สถานการณ์ก๊าซเรือนกระจก/พิธีสารเกียวโต. สืบค้นวันที่ 22 มิถุนายน2559 จาก http://www.tgo.or.th/2015/thai/content.php?s1=9&s2=33&sub3 =sub3

องค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจก. สาระสำคัญของความตกลงปารีส. สืบค้นวันที่ 15 กรกฎาคม 2559 จาก http://conference.tgo.or.th/download/tgo_or_th/COP/PPT_ParisAgreement_ version060616.pdf

CO2Earth. Earth's CO2 Home Page . Retrieved June 20, 2016, from https://www.co2.earth.

IPCC, IPCC Factsheet: What is the IPCC? Retrieved June 20, 2016, from https://www.ipcc.ch/ news_ and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf

J.T. Houghton, G. J. Jenkins and J. J. Ephraums. Climate Change: The IPCC Scientific Assessment. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).

Huang, Jennifer. (2015). The 2015 Climate Agreement: Key Lessons Learned and Legal Issues on the Road to Paris. Retrieved August 30, 2016, from file:///C:/Users/UX305/Downloads/SSRN-id2724109%20(1).pdf

Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change 1997

NASA Global Climate Change, Climate change: How we Know?. Retrieved June 20, 2016, from http://climate.nasa.gov/evidence.

United Nations Framework Convention on Climate Change 1992

United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Fifteen Session, Copenhagen, Denmark. December 17-19, 2009. Retrieved July 30, 2016, from http://unfccc.int/ resource/ docs/ 2009/ cop15/eng/11a01.pdf

United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Nineteenth Session, Warsaw, Poland, November 11-23, 2013, Decision 1/CP.19: Further Advancing the Durban Platform, U.N.Doc.FCCC/ CP/2013/10/Add.1. Retrieved July 30, 2016, from http://unfccc.int/ resource/ docs/ 2013/cop19/eng/ 10a01.pdf

United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties, Twenty Session, December 1-14, 2014, Lima, Peru. Retrieved July 30, 2016, from http://unfccc.int/meetings/ lima_dec_2014/ meeting/ 8141.php

United Nations Framework on Climate Change. Kyoto Protocol Retrieved June 22, 2016, from http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php

United Nations Framework Convention on Climate Change, The Cancun Agreements. Retrieved July 30, 2016, from http://cancun.unfccc.int/ cancun-agreements/main-objectives-of-the-agreements/#c33

United Nations Framework Convention on Climate Change, The Paris Agreement. Retrieved October 31, 2016, from http://unfccc.int/paris_agreement/ items/9485.php

Vinuales, E. Jorge. (2015) "The Paris Climate Agreement: An Initial Examination," in C-EENRG Working Paperes, no.6, 15 December 2015.

World Meteorological Organization, World Climate Conferences. Retrieved June 20, 2016, from https://www.wmo.int/pages/themes/climate/international_wcc.php.

มุมมองการบันทึกคำเบิกความพยาน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551

*อาจารย์ติณเมธ วงศ์ใหญ่**

บทคัดย่อ

บันทึกคำเบิกความเป็นกระบวนการหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมโดยศาลเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบันทึกถ้อยคำพยานที่ได้ให้ไว้แก่ศาลทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยการที่ศาลทำการบันทึกข้อมูลจากถ้อยคำของพยานด้วยถ้อยคำของศาลเองลงในเครื่องบันทึกเสียง ไม่ว่าจะเป็นการบันทึกถ้อยคำทั้งหมด หรือสรุปจากถ้อยคำของพยาน แล้วถอดความตามความเข้าใจของศาลแล้วอ่านให้พยานฟัง หากไม่มีการท้วงติงแก้ไข พยานก็จะลงลายมือชื่อถือว่าเป็นคำให้การของพยาน ซึ่งในปัจจุบันได้มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของการบันทึกคำเบิกความพยานโดยใช้วิธีการบันทึกลงในวัสดุซึ่งสามารถถ่ายทอดออกเป็นภาพและเสียง ซึ่งสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องของการบันทึกได้และให้ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาใช้บันทึกดังกล่าวประกอบการพิจารณาคดีด้วย แต่ก็ยังไม่ได้มีการดำเนินการของศาลให้เป็นไปตามกฎหมายที่มีการแก้ไขใหม่ เพียงอยู่ในระหว่าง ศึกษาวิจัยของสำนักงานศาลยุติธรรมอยู่ บทความนี้จึงได้นำเสนอมุมมองบางประการที่เกี่ยวกับการบันทึกคำเบิกความพยานตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551

คำสำคัญ: บันทึกคำเบิกความพยาน, กระบวนการยุติธรรม, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

---

* นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, ปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Abstract

A record of the testimony is a one of process of process of judgment. The court take down the spoken words of testimony, in both civil and criminal cases, with the words of the court itself onto electronic (a tape recorder). Whether recorded of all that is said during the deposition or summarized the deposition to paraphrase by the court's understanding. If there is no objection to the proposed correction, the witness will sign which is regarded as the testimony of witness. However, in the present, there is a process to amend the process of record of the witness testimony. This is to say that a record of the witness testimony will be an Audiovisual, which easier to check a correctness of the deposition. The Supreme Court and Court of Appeals will also use this process to check the legally of the Court of First Instance's judgment. Nevertheless, this process is not approved by the law yet. Therefore, this journal study and comment the aspect of the witness testimony according to Amendment Act of The Criminal Procedure Code (Number 28) B.E. 2551

Keyword: A record of the witness testimony, Process of judgment, The Criminal Procedure Law

การบันทึกถ้อยคำพยาน นับเป็นส่วนที่มีความสำคัญที่สุดส่วนหนึ่งในการดำเนินคดีของคู่ความและการรับฟังพยานหลักฐานของศาล เหตุผลที่ต้องมีการบันทึกคำพยานเนื่องจากบันทึกคำพยานเป็นบันทึกของศาล แม้ว่าจะไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาก็ตาม คู่ความหรือประชาชนโดยทั่วไปสามารถใช้บันทึกนี้ เพื่อตรวจสอบดุลพินิจของศาล คำพิพากษาของศาลจักต้องสามารถอ้างอิงสอดคล้องกับบันทึกดังกล่าวนี้ เมื่อคดีมีการอุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง ศาลสูงก็สามารถใช้บันทึกคำพยานนี้ในการพิจารณาคดี โดยปกติศาลสูงจะไม่ทำการสืบพยานหลักฐานใหม่ด้วยเกรงจะเกิดปัญหาพยานเบิกความแตกต่างกันในระหว่างศาลล่างกับศาลสูง ระบบการพิจารณาคดีของศาลไทยในอดีตจะมอบความไว้วางใจให้แก่ผู้พิพากษาอย่างมากในการใช้ดุลยพินิจทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย การจะบันทึกคำพยานใดลงในบันทึก

คำเบิกความพยาน ให้เป็นดุลพินิจของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาจะฟังการซักถาม ถามค้าน ถามติง โดยจะบันทึกถ้อยคำตามความเข้าใจของผู้พิพากษา เมื่อผู้พิพากษาบันทึกคำพยานเสร็จแล้ว ก็จะอ่านให้พยานและคู่ความฟัง จึงจะให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายลงลายมือชื่อรับรอง เป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความได้ตรวจสอบความถูกต้องและยอมรับในสิ่งเดียวกันและเนื่องจากถ้อยคำของพยานที่มีการบันทึกแล้วดังกล่าวได้รับการรับรองจากคู่ความและทนายความตามลำดับมาแล้ว เมื่อจะนำมาวินิจฉัยก็จะเกิดความรวดเร็ว และสามารถตรวจสอบได้

เริ่มแรกการพิจารณาคดีและการบันทึกคำพยานของไทยแต่ดั้งเดิมก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ถือตามรูปแบบอย่างของประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมาในภายหลังจากที่มีการปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมของไทยเมื่อปี พ.ศ. 2483 ได้มีการปรับเปลี่ยนระบบการพิจารณาคดีในแบบที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น โดยศาลจะมีอำนาจเต็มที่ในการเลือกสืบพยานบุคคลในรูปแบบใดก็ได้ แต่โดยปกติแล้ว ศาลจะใช้วิธีการเรียกพยานบุคคลมาสืบต่อหน้าศาลซึ่งถือว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดเนื่องจากเป็นการกระทำโดยเปิดเผย และศาลมีโอกาสได้สังเกตท่าทาง อากัปกิริยาตลอดจนถ้อยคำที่พยานได้ให้การด้วย[1] ผู้พิพากษาเป็นผู้สรุปถ้อยคำเบิกความของพยานและจดบันทึกคำพยานตามความเข้าใจด้วยลายมือของตนเอง โดยใช้การฟังแบบเข้าใจความถ้อยคำของพยานนั้น ซึ่งผู้พิพากษาแต่ละท่านย่อมมีความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการฟังการวินิจฉัย การพิพากษาคดี อีกทั้งผู้พิพากษาที่มีอายุมากย่อมมีผลกระทบถึงมาตรฐานในการรับฟังคำให้การบันทึกคำเบิกความของพยาน คุณภาพในการกลั่นกรองคำเบิกความก็ลดลงไปด้วย[2] อีกทั้งยังทำให้คดีเกิดความล่าช้าและมีปัญหาเกี่ยวกับลายมือของผู้จดบันทึกซึ่งทำให้ผู้พิพากษาในศาลสูงไม่อาจเข้าใจถึงเนื้อหาของสำนวนความดังกล่าว ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีมีความเจริญมากขึ้นได้พยายามมีการหารูปแบบของการบันทึกคำพยานแบบใหม่ๆ มาใช้ โดยมีการพิจารณาจากระบบการบันทึกคำพยานของประเทศต่างๆ ที่นิยมใช้กันในสมัยนั้นแล้วก็มีความเห็นว่าวิธีการบันทึกคำพยานด้วยเสียง น่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมกับการพิจารณาคดีในศาลไทยมากที่สุด จึงเลือกใช้ระบบบันทึกคำพยานแบบการบันทึกด้วยเสียง[3] และถอดความออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรแทนการจดด้วยลายมือของผู้พิพากษา ทำให้สามารถบันทึกคำพยานได้อย่างละเอียดมากกว่าการบันทึกด้วยการจด อีกทั้งคำพยานที่ถอดพิมพ์ออกมานั้นอ่านง่าย

---

[1] แอล ดูปลาตร์ และวิจิตร ลุลิตานนท์. (2479). **คำสอนกฎหมายลักษณะพยานและจิตวิทยา.** หน้า 57-68.

[2] วชิรวิทย์ พันธุ์สวัสดิ์. (2549, กรกฎาคม). “การบันทึกคำพยาน.” **ศาลยุติธรรมปริทัศน์,** 1, 7. หน้า 50-56.

[3] สรรเสริญ ไกรจิตติ. (2521). “การทดลองบันทึกคำพยานของศาลแพ่ง.” **ดุลพาห,** 1, 22. หน้า 25.

สะดวกแก่ศาลสูงในการพิจารณาพิพากษาคดี แม้มิได้มีการสืบพยานด้วยตนเองก็สามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างถูกต้อง และผู้พิพากษาศาลสูงก็สามารถอ่านสำนวนที่ถอดเป็นหนังสือได้ง่ายกว่าการอ่านจากลายมือ การทดลองใช้ปรากฏว่าการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วลดเวลาในการสืบพยานลงได้มาก[4]

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสี่ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551[5] นั้น มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงระบบบันทึกคำพยานในคดีอาญาก็เพื่อให้มีความชัดเจน รวดเร็ว เหมาะสมกับสภาพสังคมและการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงระบบการนำสืบพยานและการบันทึกคำพยานที่แตกต่างออกไปจากการบันทึกคำพยานด้วยวิธีแบบเดิมไว้ในมาตรา 172 วรรคสี่ ว่า

"...ในการสืบพยานให้มีการบันทึกคำเบิกความพยานโดยใช้วิธีการบันทึกลงในวัสดุซึ่งสามารถถ่ายทอดออกเป็นภาพและเสียงซึ่งสามารถตรวจสอบถึงความถูกต้องของการบันทึกได้และให้ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ใช้การบันทึกดังกล่าวประกอบการพิจารณาคดีด้วย ทั้งนี้ตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา..."

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการบันทึกคำพยาน ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีที่ผู้พิพากษาจะต้องนำมาทบทวนอย่างละเอียดอีกครั้งประกอบกับพยานหลักฐานอื่นๆ ในสำนวนก่อนที่จะได้มีการทำคำวินิจฉัยปรับข้อเท็จจริงที่ยุติแล้วเข้ากับข้อกฎหมาย ไม่เฉพาะเพียงแต่การพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นเท่านั้น แต่การพิจารณาคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกา โดยในบางประเทศได้ใช้วิธีการบันทึกคำเบิกความของพยานแบบทุกถ้อยคำเพื่อให้มีการเก็บข้อมูลได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สูงสุดในการพิจารณาคดี จึงกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 28 บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี การนำระบบการบันทึกคำพยานด้วยภาพและเสียงมาใช้จะทำให้กระบวนพิจารณาเป็นไปด้วยความสะดวก ผู้พิพากษาไม่ต้องกังวลอยู่กับการสรุปถ้อยคำ

---

[4] โสภณ รัตนากร. (2550, เมษายน-พฤษภาคม). "การปรับเปลี่ยนระบบบันทึกคำพยานของศาลยุติธรรม." **ศาลยุติธรรม,** 6, 3. หน้า 65-66.

[5] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสี่ เพิ่มเติมโดย มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอน 30 ก หน้า 5 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551)

เบิกความของพยาน อีกทั้งมีความถูกต้องแม่นยำตรงตามที่พยานเบิกความไว้ทุกประการ ตลอดจนผู้พิพากษาเองก็สามารถเรียกข้อมูลนั้นมาตรวจสอบเพื่อประกอบการพิจารณาได้ทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเนื้อแท้ของเจตนารมณ์ในการแก้ไขปรับปรุงวิธีบันทึกคำพยานนั้นในด้านของความชัดเจน เนื้อหาที่พยานเบิกความนั้นไม่มีการคัดกรองจากผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดี จึงถือได้ว่าการบันทึกคำเบิกความด้วยวิธีดังกล่าวนี้เป็นเสมือนเนื้อหาดิบที่ยังไม่มีการกลั่นกรองให้เนื้อนั้นอยู่ในประเด็นแห่งคดี จึงยังคงมีคำเบิกความบางส่วนที่ศาลไม่อาจรับฟังได้ตามบทบัญญัติว่าด้วยการรับฟังพยานหลักฐานและการสืบพยาน เช่น ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดครั้งอื่นๆ หรือความประพฤติเสื่อมเสียของจำเลยตามมาตรา 226/2[6] หรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศของผู้เสียหายกับบุคคลอื่นที่มิใช่จำเลย ตามมาตรา 226/4[7] หรือถ้อยคำที่พยานเบิกความเป็นปฏิปักษ์กับตนเองจนอาจถูกฟ้องเป็นคดีอาญาตามมาตรา 234[8] เป็นต้น ตลอดจนการบันทึกถ้อยคำที่พยานถ่ายทอดโดยตรงไปยังเครื่องมือที่ใช้ในการบันทึกภาพและเสียงย่อมทำให้เกิดความรวดเร็วในการบันทึกคำพยาน แต่ความรวดเร็วดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนและกระบวนการอื่น ในระหว่างที่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณา อาจมีเหตุการณ์อันเป็นเหตุแทรกแซงที่อาจคาดหมายได้หรือมิอาจคาดหมายได้ เกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้กระบวนการพิจารณาสะดุดลง เหตุเหล่านี้จึงทำให้ภาพและเสียงที่ได้บันทึกไว้อาจต้องใช้เวลามากพอสมควร บทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 172 ที่แก้ไขใหม่ ได้มีการปรับปรุงเกี่ยวกับวิธีการบันทึกคำพยาน ซึ่งมีข้อสังเกตว่าภาพและเสียงของพยานรวมทั้งอากัปกิริยาของพยานที่เบิกความอาจได้รับอิทธิพลจากเหตุปัจจัยแวดล้อม เช่น อาจเกรงกลัวคู่ความฝ่ายตรงข้าม ความประหม่าในสถานที่และสภาพแวดล้อมซึ่งมีผลให้อากัปกิริยาแตกต่างไปจากปกติหรือพยานอาจเบิกความโดยปรุงแต่งกิริยาท่าทาง

---

[6] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226/2 บัญญัติว่า *"...ห้ามมิให้ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดครั้งอื่นๆ หรือความประพฤติในทางเสื่อมเสียของจำเลย เพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดในคดีที่ถูกฟ้อง เว้นแต่พยานหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้..."*

[7] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226/5 เพิ่มเติมโดยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอน 30 ก หน้า 5 วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551) บัญญัติว่า *"...ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ห้ามมิให้จำเลยนำสืบด้วยพยานหลักฐานหรือถามค้านคำถามอันเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศของผู้เสียหายกับบุคคลอื่นนอกจากจำเลย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลตามคำขอ..."*

[8] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 234 บัญญัติว่า *"...พยานไม่ต้องตอบคำถามซึ่งโดยตรงหรืออ้อม อาจจะทำให้เขาถูกฟ้องคดีอาญา เมื่อมีคำถามเช่นนั้นให้ศาลเตือนพยาน..."*

เมื่อมีการบันทึกภาพและเสียงของพยานที่ปรากฏออกมาดังกล่าวก็อาจมีผลต่อการวินิจฉัยคดีของศาล นอกจากนี้แม้จะเป็นที่ยอมรับว่าภาพและเสียงนั้นเป็นพยานตัวจริง แต่สิ่งที่แสดงออกมานั้นอาจไม่ใช่ความรู้สึกนึกคิดที่แท้จริงของพยานก็ได้ ศาลจึงต้องฟังคำเบิกความของพยานโดยปราศจากอคติหรือเหตุชักจูงอื่นๆ นอกเหนือไปจากเนื้อหาที่พยานได้เบิกความ นอกจากนี้ข้อมูลหรือข้อความที่ได้จากการเบิกความอาจไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ฟุ่มเฟือย ผิดเพี้ยนหรือหยาบคายเกินไป เพราะหากศาลไม่กลั่นกรองหรือสังเคราะห์ถ้อยคำเหล่านั้นและใช้ดุลพินิจไม่เพียงพอก็จะส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยคดีได้ ซึ่งศาลชั้นต้นเป็นศาลลำดับแรกที่สามารถเข้าถึงข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเช่นว่านี้ได้มากกว่าศาลสูงอื่นๆ กล่าวคือเป็นผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ในขณะที่มีการเบิกความจริงหากไม่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา ต้องถือตามภาพและเสียงที่ได้ปรากฏไว้ในคำเบิกความนั้น ทำให้คำเบิกความนั้นไม่อยู่ในกรอบของหลักเกณฑ์แห่งการพิจารณาพยานหลักฐาน อีกทั้งการบันทึกคำเบิกความพยานในรูปแบบของภาพและเสียงอาจนำไปสู่การขยายผลไปยังคดีอื่นๆ ได้ หากคู่ความที่เกี่ยวข้องใช้วิธีการดังกล่าวนี้เป็นเครื่องมือในการทำให้พยานที่เบิกความต้องผูกพันกับถ้อยคำที่ตนให้การโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือทำให้พยานต้องเบิกความโดยใช้ถ้อยคำที่เสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาทได้ ตลอดจนเนื้อความที่เบิกความอาจฟุ่มเฟือยหรือไม่ใช่ประเด็นแห่งคดี

ในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมยังไม่มีหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสี่ อย่างชัดเจน เพียงอยู่ในขั้นตอนการศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการปฏิบัติส่วนหนึ่งก็โดยสถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรมร่วมกับคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมจัดทำโครงการวิจัย เรื่อง การพัฒนาแนวทางในการจัดทำคำพยานของศาลยุติธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายพยานหลักฐานที่แก้ไขใหม่[9] นี้

แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายพยานหลักฐาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสี่ ได้กำหนดให้มีการบันทึกคำเบิกความพยาน โดยวิธีการบันทึกลงในวัสดุซึ่งสามารถถ่ายทอดเป็นภาพและเสียง ซึ่งในนิยามของการถ่ายทอดออกเป็นภาพและเสียงนั้นจึงหมายถึงการถ่ายทอดเป็นวีดิทัศน์ ไม่ว่าจะมีการบันทึกข้อมูลวีดิทัศน์ลงในวัสดุใดก็ตาม

---

[9] เอกสารประกอบการอบรม เรื่อง "การพัฒนาแนวทางในการจัดทำคำพยานของศาลยุติธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานที่แก้ไขใหม่" ปี พ.ศ. 2559

ที่สามารถเก็บข้อมูลวีดิทัศน์ได้ แล้วสามารถเปิดข้อมูลภาพและเสียงของการบันทึกคำเบิกความพยานได้ ซึ่งสามารถตรวจสอบความถูกต้องของการบันทึกได้ เช่น วัน เวลาที่บันทึก รวมถึงขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวอยู่ในระหว่างกระบวนการใดของศาล เพื่อให้ศาลชั้นอุทธรณ์ ศาลฎีกา ใช้ในการบันทึกคำเบิกความพยานดังกล่าว ประกอบการพิจารณาคดีในลำดับต่อไปด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสี่ กำหนดให้การบันทึกคำเบิกความพยานด้วยภาพและเสียงนั้นต้องสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ และสามารถใช้ประกอบการพิจารณาของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้ ในเรื่องการตรวจสอบความถูกต้องของบันทึกคำพยานปัญหาที่ควรพิจารณาเนื่องจากการบันทึกคำเบิกความพยานด้วยวิธีบันทึกเป็นภาพและเสียงนั้นมิได้มีการกำหนดว่าต้องเปิดให้พยานดูอีกครั้งหนึ่ง หรือลงชื่อกำกับความถูกต้อง อย่างเช่นกรณีที่บันทึกคำเบิกความพยานด้วยวิธีการถอดและพิมพ์เป็นลายลักษณ์อักษร อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการบันทึกคำเบิกความพยานด้วยภาพและเสียงนั้นถูกนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการเก็บรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีและเพื่อใช้รับฟังภาพและเสียงประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดีเท่านั้น ดังนั้นหากเกิดปัญหาที่ว่าเกิดความขัดแย้งกันในข้อเท็จจริงระหว่างคำเบิกความที่บันทึกด้วยลายลักษณ์อักษร กับการบันทึกด้วยภาพและเสียง ในกรณีนี้เห็นว่าถ้อยคำพยานที่ถูกบันทึกลงบนวัสดุที่สามารถถ่ายทอดเป็นภาพและเสียงได้นั้นมีน้ำหนักมากกว่าถ้อยคำที่ถูกบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากการบันทึกด้วยภาพและเสียงนั้นทำให้เห็นบรรยากาศในห้องพิจารณา กิริยาท่าทางของบุคคล อารมณ์ความรู้สึก สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นข้อเท็จจริงที่ศาลสูงควรจะได้เห็นและรับทราบเช่นเดียวกับศาลชั้นต้นอันเป็นข้อเท็จจริงที่มีมากกว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร

เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาใช้บันทึกคำเบิกความพยานด้วยภาพและเสียงประกอบการพิจารณาคดีด้วย ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการที่ยังไม่เป็นรูปธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ว่าหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แคบจนเกินไปก็จะทำให้ไม่อาจปรับใช้การบันทึกคำเบิกความพยานดังกล่าวให้เข้ากับลักษณะหรือประเภทของคดีได้ แต่ในทางกลับกัน หากมีการบัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มีความยืดหยุ่นจนเกินไป อาจทำให้การนำหลักเกณฑ์มาปรับใช้ไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ การรับฟังถ้อยคำเบิกความของพยานที่ถูกบันทึกไว้ด้วยภาพและเสียงในศาลสูง เนื่องจากเป็นการบันทึกด้วยวัสดุอุปกรณ์ที่สามารถบันทึก

ได้ทั้งภาพและเสียงในเวลาเดียวกัน จึงควรถูกบันทึกอย่างต่อเนื่องกันไปโดยไม่หยุด เพื่อเป็นหลักประกันการตรวจสอบความถูกต้องของสิ่งที่ถูกบันทึกไม่ควรหยุดเป็นระยะๆ ดังนั้นการบันทึกภาพและเสียงจะทำให้เห็นข้อเท็จจริงที่นอกเหนือจากถ้อยคำที่ถูกบันทึกไว้ด้วย รวมถึงบุคลิก หน้าตา น้ำเสียง และการแสดงออก ซึ่งล้วนเป็นข้อมูลประกอบในการที่ศาลสูงจะมีโอกาสเห็นข้อเท็จจริงนั้นเช่นเดียวกับศาลชั้นต้นที่มีการสืบพยาน เนื่องจากในศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลฎีกานั้นจะไม่มีการสืบพยานกันใหม่อีก และไม่มีการเบิกตัวจำเลยมาให้ศาลสอบถาม นอกจากรายงานการสืบเสาะความประพฤติที่มีการจัดทำไว้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดโทษเท่านั้น ดังนั้นการที่ศาลสูงได้มีโอกาสสังเกตจำเลยจากภาพและเสียงที่ถูกบันทึกไว้ในการสืบพยานของศาลชั้นต้น จะช่วยเพิ่มเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดในศาลสูงได้อย่างยุติธรรมมากขึ้น

แม้ในขณะนี้ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการสืบพยานโดยใช้วิธีการบันทึกด้วยภาพและเสียงจากประธานศาลฎีกาเป็นประการใดอันแน่นอน แต่เมื่อสิ่งที่ถูกบันทึกได้นำเข้ามาในสำนวนเพื่อประกอบการวินิจฉัยแล้ว ศาลสูงย่อมต้องรับเอาซึ่งบันทึกคำเบิกความดังกล่าวเป็นคำเบิกความของพยาน แต่น้ำหนักจะมีมากน้อยเพียงใด กฎหมายบัญญัติให้อำนาจศาลสูงที่จะเรียกให้มีการสืบพยานเพิ่มเติมได้ หากศาลสูงเห็นว่าภาพและเสียงที่บันทึกมานั้นยังไม่สมบูรณ์ ศาลสูงอาจได้ทำการบันทึกคำเบิกความของพยานเพิ่มเติม หากทำการสืบพยานแล้วได้ภาพและเสียงต่างจากที่บันทึกไว้ในศาลชั้นต้น ก็จะก่อให้เกิดการวินิจฉัยหรือการตัดสินคดีที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ข้อดี

- คำเบิกความของพยานที่ถูกบักทึกไว้ด้วยภาพและเสียงนี้จะเป็นเครื่องมือให้ศาลสูงในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงเองก็จะมีโอกาสเห็นบรรยากาศห้องพิจารณา ตลอดจนอากัปกิริยาท่าทางของพยานบุคคล และข้อเท็จจริงอื่นๆ ที่ไม่สามารถบันทึกไว้ในถ้อยคำสำนวนแบบเดิมมาก่อน ซึ่งการที่ศาลสูงได้เห็นภาพอากัปกิริยา ท่าทางตลอดจนพฤติกรรมของพยานและผู้ที่อยู่ในห้องพิจารณาในขณะเบิกความ ก็จะช่วยเสริมความแม่นยำต่อการวินิจฉัยการชั่งน้ำหนักพยานในการวินิจฉัยปัญหาข้อเท็จจริงได้เป็นอย่างดี และเข้าใจในเนื้อเรื่องที่กำลังพิจารณาได้ดียิ่งขึ้น

- สามารถบันทึกข้อมูลได้ครบถ้วนทั้งคำถามของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ คู่ความทั้งสองฝ่าย พยานถูกต้องตรงครบถ้วนตามที่ได้เบิกความ[10]
- การบันทึกคำเบิกความด้วยภาพและเสียงสนับสนุนการพิจารณาคดีต่อเนื่องซึ่งนอกจากจะใช้เวลาอันสั้น ผู้พิพากษายังมีสมาธิเต็มที่ในการรับฟังคำเบิกความของพยานโดยไม่สะดุดขาดตอน การดำเนินกระบวนพิจารณาเกิดความต่อเนื่องลื่นไหล จึงส่งผลให้ผู้พิพากษาจดจำข้อเท็จจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าการคอยจดบันทึกเอง
- ลดปัญหาการโต้แย้งของคู่ความว่าศาลไม่ยอมบันทึกคำเบิกความให้ หรือคำเบิกความไม่ถูกต้อง ไม่ครบถ้วน

ข้อเสีย

- การใช้ระบบบันทึกคำเบิกความพยานด้วยภาพและเสียงยังมีข้อพิจารณาอันอาจทำให้กระบวนการพิจารณาคดีคลาดเคลื่อนและไม่สอดคล้องต้องด้วยวิธีการสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐาน ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในระหว่างการสืบพยาน การพิจารณาวินิจฉัยคดีและในการพิพากษาคดีอยู่แล้วหลายประการ ระบบดังกล่าวมิใช่เครื่องมือหลักเพื่อใช้ในการรวบรวมข้อเท็จจริง เป็นเพียงเครื่องช่วยเสริมให้การได้มาซึ่งข้อเท็จจริงแห่งคดีมีความกว้างขวางขึ้น ตามหลักการและเหตุผลที่ว่าเพื่อให้ปรากฏชัดเจนขึ้น เกิดความรวดเร็ว และรับกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปโดยใช้เทคโนโลยีเข้าเสริม ถือเป็นการพัฒนาอีกก้าวหนึ่งของกระบวนวิธีพิจารณาความอาญา[11]

---

[10] รายงานการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 3” สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2559 เรื่อง การนำระบบบันทึกคำพยานด้วยภาพและเสียงมาใช้ในการสืบพยานเด็กในคดีอาญา

[11] กิตติพงษ์ เชิดชูจิต, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ พ.ศ. 2551. “ระบบบันทึกคำพยานในคดีอาญา” หน้า 112.

การนำระบบการบันทึกคำพยานด้วยภาพและเสียงมาใช้ในการสืบพยานเด็กในคดีอาญา

ในการสืบพยานบุคคลที่เป็นเด็กแต่เดิมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นพิเศษ ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีผู้ใหญ่เพราะคิดว่าเด็กเป็นพยานคนหนึ่งเหมือนกับพยานทั่วไป โดยมิคำนึงถึงวุฒิภาวะ สภาพร่างกายหรือจิตใจ ภายหลังเพื่อให้หลักการค้นหาความจริงในทางอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ตรี[12] ว่า *“เว้นแต่ในกรณีที่จำเลยอ้างตนเองเป็นพยานในการสืบพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้ศาลจัดให้พยานอยู่ในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และศาลอาจปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้*

(1) ศาลเป็นผู้ถามพยานเอง โดยแจ้งให้พยานนั้นทราบประเด็นและข้อเท็จจริงซึ่งต้องการสืบแล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นๆ หรือศาลจะถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ก็ได้

(2) ให้คู่ความถาม ถามค้าน หรือถามติงผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ในการเบิกความของพยานดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงไปยังห้องพิจารณาด้วย และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องแจ้งให้นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ทราบก่อนการสืบพยานตามวรรคหนึ่ง ถ้าศาลเห็นสมควรหรือถ้าพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีหรือคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ โดยมีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าจะเป็นผลร้ายแก่เด็กถ้าไม่อนุญาตตามที่ร้องขอ ให้ศาลจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงคำให้การของผู้เสียหาย หรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ที่ได้บันทึกไว้ในชั้นสอบสวนตามมาตรา 133 ทวิ หรือชั้นไต่สวนมูลฟ้องตามมาตรา 171 วรรคสอง ต่อหน้าคู่ความและในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าสื่อภาพและเสียงคำให้การของพยานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคำเบิกความของพยานนั้นในชั้นพิจารณาของศาล โดยให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติม ถามค้านหรือถามติงพยานได้ ทั้งนี้ เท่า

---

[12] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 ตรี เพิ่มเติมโดยมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอน 81 ก หน้า 32 วันที่ 14 กันยายน 2542) แก้ไข ครั้งสุดท้ายโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอน 100 ก หน้า 3 วันที่ 28 ธันวาคม 2550)

ที่จำเป็นและภายในขอบเขตที่ศาลเห็นสมควร

ในกรณีที่ไม่ได้ตัวพยานมาเบิกความตามวรรคหนึ่งเพราะมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่ง ให้ศาลรับฟังสื่อภาพและเสียงคำให้การของพยานนั้นในชั้นสอบสวนตามมาตรา 133 ทวิ หรือไต่สวนมูลฟ้องตามมาตรา 171 วรรคสอง เสมือนหนึ่งเป็นคำเบิกความของพยานนั้นในชั้นพิจารณาของศาลและให้ศาลรับฟังประกอบพยานอื่นในการพิจารณาพิพากษาคดีได้”

ซึ่งมีหลักการที่สำคัญคือ ในการเบิกความของพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี พยานจะต้องถูกจัดให้อยู่ในสถานที่ที่เหมาะสมซึ่งไม่ใช่ห้องพิจารณา เพื่อมิให้พยานที่เป็นเด็กต้องเผชิญหน้ากับจำเลย ญาติหรือพวกพ้องของจำเลย อันจะทำให้พยานเกิดความกลัวไม่กล้าที่จะเบิกความ และในการสืบพยานนั้น กฎหมายให้อำนาจศาลเป็นผู้ถามพยานได้เอง หรือจะถามผ่านทางนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ก็ได้ ส่วนพนักงานอัยการ โจทก์ ทนาย จำเลย จะต้องถามผ่านทางนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เท่านั้น ด้วยเหตุที่ว่าเด็กมีวุฒิภาวะ พัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจน้อยกว่าผู้ใหญ่ ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้มีการถามคำถามในลักษณะที่เป็นการตอกย้ำ ทำร้ายจิตใจเด็กอันจะทำให้เด็กไม่กล้าเบิกความตามความจริง และในการเบิกความของพยานที่เป็นเด็กยังต้องจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงไปยังห้องพิจารณาด้วย เพื่อให้ผู้พิพากษาและคู่ความได้ยินการถามของนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ คำตอบของพยาน อากัปกิริยาของพยานจะเป็นประโยชน์ในการถามค้านของฝ่ายจำเลย

นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังให้อำนาจศาลที่จะจัดให้มีการถ่ายทอดภาพและเสียงคำให้การของพยานที่ได้บันทึกไว้ในชั้นสอบสวนหรือชั้นไต่สวนมูลฟ้องต่อหน้าคู่ความ และหากเห็นสมควรจะถือเอาสื่อภาพและเสียงของพยานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของคำเบิกความของพยานนั้นในชั้นพิจารณาก็ได้ ส่วนกรณีที่ไม่ได้ตัวพยานมาเบิกความเพราะเหตุจำเป็นอย่างอื่น กฎหมายก็ให้อำนาจศาลรับฟังสื่อบันทึกภาพและเสียงคำให้การของพยานในชั้นสอบสวน หรือชั้นไต่สวนมูลฟ้องโดยให้น้ำหนักความน่าเชื่อถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นชคำเบิกความของพยานต่อหน้าศาล[13]

การบันทึกคำให้การของพยานที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคู่ความจะต้องถามพยานผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ แล้วให้นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นผู้ถามในคำถามที่เหมาะสมสำหรับเด็ก เมื่อพยานเบิกความ ผู้พิพากษาก็จะเป็นผู้สรุปข้อเท็จจริงตาม

---

[13] รายงานการอบรมหลักสูตร “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 3” สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2549 เรื่อง การนำระบบบันทึกคำพยานด้วยภาพและเสียงมาใช้ในการสืบพยานเด็กในคดีอาญา

คำเบิกความพูดลงในเครื่องบันทึกเสียงให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนถอดข้อความอันต้องใช้เวลามากกว่าการสืบพยานโดยทั่วไป ทั้งยังมีปัญหาการโต้แย้งของคู่ความอยู่เสมอว่าผู้พิพากษาไม่ยอมบันทึกคำเบิกความให้ หรือบันทึกไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ นอกจากนี้ ผู้พิพากษาจะไม่มีสมาธิในการพิจารณารับฟังพยานหลักฐาน เพราะต้องใช้สมาธิส่วนใหญ่ไปกับการสรุปข้อเท็จจริงของคำเบิกความ

Models for Corporate Criminal Liability under the Common Law : the study of the United Kingdom and United States regime (การกำหนดความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล : ศึกษาจากรูปแบบของทางคอมมอนลอว์ของประเทศสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา)

*อาจารย์ญาดา เดชชัย**

Abstract

The concept of Corporate Criminal Liability could be considered as non-traditional issue in Criminal Law. As the fact that the lawmaker intended for Criminal Law to be imposed only on natural person not an artificial person. So to convict corporations for theirs crimes according to the Traditional Criminal Law, would be a strong challenge because of the requirement in the aspect of the burden of proof in the criminal elements namely *mens rea* and *actus reus.* Eventually after time passed by, the courts in the UK and the United States

* LL.B. Thammasat Univeristy, LL.M. with merit in International Trade and Commercial Law, Oxford Brookes University, Lecturer at School Of Law, Mae Fah Luang University

accepted that corporation has the criminal liability and also developed various doctrines for its criminal liability. This article seeks to explain the brief history of overall corporate criminal liability in the UK and the United States and analyzed the pros and cons of the three selected major doctrines of corporate criminal liability, which are currently imposing in the two countries, namely; the vicarious liability, the identification doctrine and the aggregation doctrine.

Keywords: *Corporate Criminal Liability/Criminal Law/Common Law/Criminal Liability*

Introduction

The issue of corporate criminal liability has perhaps been one of the most popular debate topics in criminal law ever since the law recognized corporate as legal person, therefore implying that it has a separate personality from its natural people who are running it.

Some scholars would strongly opposed the idea of corporate criminal liability, as they view that the traditional criminal law is intended to be enforced only on natural person and besides, the concept of legal person is only recognized in Commercial Law. On the contrary, the supportive share a point of view that since the law recognized corporate as a legal person, meaning that it has its own actions so why can not the corporate then, has a criminal liability if it happened to commit a crime? Besides, it is undeniable that in corporate operations nowadays, there is a strong chance that they might have committed a crime whether with intention or reckless, so if the idea of corporate criminal liability is not acceptable at any cause, what is the solution then if the corporate committed the crime? Could we afford them to go free without even a trial? Or in the case that if someone within the corporation committed the crime and used his corporation as an agent to commit it for him because he could foresee

that there is a chance to escape from the criminal liability? The UK and United States are also affected by the issues as the cases of corporate criminal liability are grown in numbers. Therefore eventually, the courts developed several doctrines to deal with the issue.

The Brief History of Corporate Criminal Liability

Before the models of corporate criminal liability is to be discussed, the brief history of corporate liability must be introduced.

At first, under Common Law, corporate were treated as "Artificial Person" as they have separated legal identity and property holdings from those natural persons who created or manage them.

In the UK, from *Evans & Co Ltd V LCC*[1], it was held that a corporation is liable for strict liability offences to exactly the same extent as a natural person, as for the term "strict liability", it means that there is no requirement in term of fault for the conviction, but simply as someone can be found guilty for doing or failing to do something that he ought to do[2]. Further guidance was given in *R V Haulage Ltd*[3], that even though a corporation is liable for strict liability offences to exactly the same extent as a natural person, there are still some limitations for corporate liability. Firstly, some certain offences in which their nature cannot be committed by the corporations, for example the rape offence, although it is acceptable that under some certain circumstances the corporation could be held liable as an accessory. Secondly, a corporation will not be convicted of an offence where the physically punishment is only offered, for example a corporation by its nature cannot serve the imprisonment sentence. Apart from the court

---

[1] Evans & Co Ltd [1914] KB 315

[2] Birmingham and Gloucester Railway Co (1842) 3 QB 223

[3] R [1944] KB 551

judgments, it was also confirmed in *the Interpretation Act 1978* that in every legislative document, unless there is contrary intention, a "person" includes a body of persons, corporate or unincorporated.

Meanwhile, in the American Criminal Law which also had it root from the English common Law4, the issue of corporation liability rather lead to the arose in the content of public nuisances. The landmark US Supreme Court case was *New York Central & Hudson River Railroad v United States*[5], in this case the court questioned whether the Congress could be held punishable according to Criminal Law by based only on its agent conduct, the court concluded "...We see no valid objection in law, and every reason in public policy, why the corporation which profits by the transaction, and can only act through its agents and officers, shall be held punishable..."[6] This case is the turning point of American court perspective on corporate criminal liability so the courts later imposed this vicarious liability which is the concept borrowed from the law of tort. Finally, by the mid twentieth century, the federal courts accepted that "[t]here is no longer any distinction in essence between the civil and criminal liability of corporations, based upon the element of intent or wrongful purpose."[7] Another notable case was *Dollar S.S. Co. v. United States*[8], in this case, the court held the company to be liable because its officers "...failed to prevent the commission of the forbidden act."[9]

---

[4] A. WEISSMANN WITH D. NEWMAN, "Rethinking corporate criminal liability", **Indiana Law Journal,** Vol. 82, No. 2 (Spring 2007)

[5] Friedman, supra note 8, at 835 ("[T]he Supreme Court ushered in the modern age of corporate criminal liability in New York Central & Hudson River Railroad Company v. United States.")

[6] N.Y. Cent., 212 U.S. at 495

[7] Egan v. U.S. Union Elec. Co. of Mo., 137 F.2d 369, 379 (8th Cir. 1943).

[8] Dollar S.S. Co. 101 F.2d 638 (9th Cir. 1939).

[9] Ibid at 640

After the *Dollar*, the courts, in which the federal criminal law is applied, imposed *Vicarious Liability* for the conviction of corporate criminal liability. However, as time passed by, the courts had developed some other doctrines, which would be discussed later on.

Models for corporate criminal liability

Various models for corporate criminal liability were developed and use in the UK and the United States, but here three of the major models, which are featured in both countries would be discussed, each of them have both pros and cons. However, despite the fact they are the same models, be noted that the imposing of the doctrines in the UK and United States is different.

1. Vicarious Liability

Its origin is from the law of tort, as it was developed from the concept that master was to be held liable for the acts of his servants[10], and it was designed for the recovery of the civil damages. Ideally, this doctrine could also be applied in criminal offences, when an employee committed a crime on the company's behalf. The rationale is that it was the employer who is responsible for selecting its employees, the design of the operation that caused the offence or even put the employee in the position he/she is when he/she committed the offence. Therefore, the employer should also have the liability, however it could be viewed as the case against the principle of individual anatomy, as people or companies can be held liable for something that they did not actually did. Meanwhile, as for the strict liability this prospect could have been well imposed. The federal courts in the United States even expanded this doctrine, in order to put potential liability for corporations for most crimes that occur within the

---

[10] Lloyd & Grace, Smith & Co [1912] AC 716.

course of their business operations[11], but on the contrary the English courts went for a narrower usage of the doctrine, as the English judges seem to have the point of view that the employer is not liable for the act of its employee[12]. Only occasionally they have imposed *vicarious liability* and there were the cases that such liability was intended by the Parliament[13]. In practice, *vicarious liability* was imposed by English courts in cases *like Tesco v Brent*[14], where the issue was whether the lack of knowledge or reasonable belief availed the defendant company. Moreover, it was agreed that for the purpose of corporate criminal liability, strict liability offences should be subjected to vicarious liability[15].

The main arguments in favor of this approach is that sometimes it is clear that the crime has been committed by the corporation, but it was not clear as who specifically, so in the offence of strict liability, this doctrine would be the suitable doctrine to be used in order to convict the corporate, however as in other non strict liability offences for example manslaughter, the element of men reas would be the subjected question as it is often difficult to proof that the corporate itself has men reas for committed the crime.

2. The Identification Doctrine

As the doctrine of vicarious liability might only be suitable for strict liability offences, the courts began to develop a new principle for imposing liability for the corporation in offences that require *mens rea*. It was firstly in 1944

---

[11] United States v Bank of New England, 821 F2d 844 (1st Cir) cert denied 484 US 943 (1987), United States v Hilton Hotels Corp, 467 F2d 1000 (9th Cir 1972) cert denied 409 US 1125 (1973), Egan v.United States, 137 F2d 368 (8th Cir) cert denied 320 US 788 (1943), NY Central & HRRR v US, 212 US 481 (1909), Continental Baking Co v US, 281 Fed 137 (6th Cir1960), Steere Tank Lines Inc v United States, 330 F2d 719 (5th Cir 1963)

[12] J. Gobert, "Corporate Criminal liability: Four Models of Fault", 14 Legal Stud. (1994): 393

[13] For example in Mousell Bros v London and Northwestern Ry [1917] 2 K B 836

[14] Tesco Stores Ltd [1993] 2 All ER 718 - S 11 VRA.

[15] M. Jefferson, "Corporate Criminal Liability in the 1990s'", 64 J. Crim. L. 106 (2000): 113

and the case of *DPP V Kent and Sussex Contractors Ltd*[16], where the company was charged with making false statement with the intention to deceive and the court held that the defendant could be convicted for both offences on the ground that its officers possessed the required "knowledge" and "intent to deceive" (*mens rea* in the offences). Such state of mind could be imputed to the company since the company itself could not act, speak and think by itself except so far as its officers have done so, but in this case it was identified that these officers were the company's "directing mind and will"[17].

However, in the leading case of *Tesco Supermarkets Ltd v Nattrass*[18], a company was charged with the violation of the Trade Description Act 1968 when its branch manager allowed the goods in the store to be sold on a price different than the one advertised. Basically the court fairy narrowed down the scope of the doctrine by holding that the branch manager was not sufficiently high enough to be considered as the "directing mind and will" of the company. As a result the company was not liable for the actions of its manager, although he might have acted contrary to the company policy. The case of *Nattrass* may be an example for the hands and brain analogy[19], where hands implies the ordinary workers of the company and the brain is the directors, officers and senior managements.

---

[16] DPP [1944] KB 146

[17] This prospect was also confirmed in ICR Haulage Ltd

[18] Tesco Supermarkets Ltd [1972] AC 153

[19] As it was explained by Lord Denning in HL Bolton (Engineering) Co Ltd v TJ Graham & Sons Ltd [1957] 1 Q B 159, 172: 'A company may in many ways be likened to a human body. It has a brain and a nerve centre which controls what it does. It also has hands which hold the tools and act in accordance with directions from the centre. Some of the people in the company are mere servants and agents who are nothing more than hands to do the work and cannot be said to represent the mind or will. Others aredirectors and managers who represent the directing mind and will of the company and control what it does.'

The *Nattrass* test is rather disappointing, even though it allows a corporation to have a criminal liability, but at the same time it allows a large company or organization to use such approach to avoid liability, as in such corporations the upper management is not likely to commit a crime themselves or even are unlikely to have directly instructed their employees to commit a crime. This approach may only be applied to small companies or organizations, where the upper management is dealing with the hands-on operation. Another critic for the *Nattrass* is that consumer protection also attracts strict liability and the court should not apply the *identification doctrine* but rather the *vicarious liability*[20].

However, a new version of *the identification doctrine* was introduced in the Meridians[21], which includes the rules of attribution, in this case the court held that what the manager did was attributed to the company and the company had procedures to determine whose acts and states of mind were to be attributed to the company, so he was in fact, the identified person, therefore the corporate was convicted. The *Meridians* created a new approach but maintained part of the *classic identification* doctrine, as it still requires an individual to be identified within the corporate structure whose acts and knowledge can be contributed to the company.

The advantage of the *identification doctrine* is that it satisfies both *mens rea and actus reus* elements. However it still has the weakness in the case which a company's policies or rules are "sloppy" and no person has been made responsible for the relevant area of activity, so in this very case a company can be slipped from the liability[22].

---

[20] Ibid 15 at 114

[21] Meridian Global Funds Management Asia Ltd v Securities Commission [1995] 2 AC 500

[22] C.M.V. Clarkson, Corporate Culpability [online], http://webjcli.ncl.ac.uk/1998/issue2/clarkson2.html

3. The Aggregation

This model tries to capture the whole extent of corporate fault by allowing the acts, omissions and mental states of mind of more than one person within the corporation, in order to satisfy the elements of the offense[23]. This model originated in *United States v Bank of New England*[24], where the court held that "if employee A knows one facet of the currency reporting requirement, and B knows another facet of it, and C a third facet of it, the bank knows them all"[25]. But the English courts did not support this approach and, as stated by Bingham J in *R V H M Coroner for East Kent, ex parte Spooner*[26] "… A case against a personal defendant cannot be fortified by evidence against another defendant. The case against a corporation can only be made by evidence properly addressed to showing guilt on the part of the corporation as such"[27]

The advantage of the aggregation is that it can be used to establish the company's *actus reus*, but its main usage is on establishing the *mens rea*. The aggregation could be used in either way in this case to prove the *mens rea* of the corporation. Firstly, if this knowledge resides in every person within the corporation, then it could be taken, as it is the knowledge of the corporation itself. Secondly, although the knowledge might not reside in every person, each person holds a piece of knowledge, which combined together amounts to that knowledge. Despite the fact that some people might hold a greater part, in the *aggregation* nobody is held to be individually full culpable of the liability, as the *aggregation* is used to prove corporate liability[28].

---

[23] Ibid

[24] United States (1987) 821 F2d cert denied 484 US 943

[25] Ibid at 855

[26] R ex parte Spooner (1989) 88 Cr AppR 10

[27] Clarkson above n. 22 at 16-17

[28] Ibid

In England, *the restricted aggregation* was proposed for crimes of negligence, based on the *Adomoko*[29] reckless test as Sir John Smith stated that "the company owes a duty of care and if its operation falls far below the standard required it is guilty of gross negligence. A series of minor failures by officers of the company might add up to a gross breach by the company of its duty of care. There is authority for such a doctrine in the law of tort and the concept of negligence is the same in criminal law, the difference being one of degree-criminal negligence must be 'gross'..."[30]

The arguments in favor of the aggregation are that it has the obvious advantage of removing the difficulty of identifying managerial culpability in large organizations[31], and since in some cases like the *Nattrass* the company was deemed to have a nerve center made up of all its controlling officers, why should the *mens rea* not be the sum of all minds that make up the nerve center? It was not right that if a company has caused a crime due to gross negligence "spread throughout the Organization and turns out that it escapes liability, because no single senior employee was found guilty in his or her own right"[32].

However, even *the aggregation* of the *mens rea* of the corporation may be opposed by the *identification doctrine* in that this knowledge should be restricted for the upper management or the brain, saying that not every person within the corporation should have or is expected to have that knowledge but if it comes to the compulsory knowledge of the foreseen danger. It might be a difficult task for the upper management to know everything within the corporation, but at least the knowledge of the danger should be informed to

---

[29] R [1994] 3 WLR 288

[30] J. Smith, **Smith and Hogan's Criminal Law,** (OUP, 1996) pg189

[31] Kelly, "Corporate Manslaughter And UK Common Law: Lessons To Be Learned From Our Experience?", 6 OGLT (1991):178

[32] Jefferson above n. 15 at 111 cited Burkes 141 NIJ 611 (1991)

the upper management so that they can get something done to avoid the upcoming danger.

Conclusion

It had to be admitted that the concept of corporate criminal liability is a challenging issue if one is still clinging to the traditional criminal law. However, after some period of time the courts in the United Kingdom and United States finally accepted the concept that corporate had a criminal liability and therefore it could be held punishable if it is found guilty. And as a result, they had developed various doctrines. The major doctrines, the vicarious liability, the identification and the aggregation, which have been discussed above, are being used to impose for the conviction of the corporation for its crime, although they were criticized to have the some weakness but they did help solving the problem of corporate criminal liability and the conviction of corporate. However, since those doctrines are proved to have weaknesses and there has been invented for a centuries since. As nowadays cases regarding the corporate crime tends to be raise in numbers each year, perhaps it is time then for something fresh?

References

Book

J. Smith (1996) Smith and Hogan's Criminal Law, Oxford: OUP

Case Law

Birmingham and Gloucester Railway Co (1842) 3 QB 223

Dollar S.S. Co. v. United States 101 F.2d 638 (9th Cir. 1939).

DPP V Kent and Sussex Contractors Ltd [1944] KB 146

Egan v. U.S. Union Elec. Co. of Mo., 137 F.2d 369, 379 (8th Cir. 1943).

Evans & Co Ltd V LCC [1914] KB 315

HL Bolton (Engineering) Co Ltd v TJ Graham & Sons Ltd [1957] 1 Q B 159, 172

Lloyd & Grace, Smith & Co [1912] AC 716.

Meridian Global Funds Management Asia Ltd v Securities Commission [1995] 2 AC 500

Mousell Bros v London and Northwestern Ry [1917] 2 K B 836

N.Y. Cent., 212 U.S. at 495

Tesco Stores Ltd v Brent London Borough Council [1993] 2 All ER 718 - S 11 VRA.

Tesco Supermarkets Ltd V Nattrass [1972] AC 153

R v Adomako [1994] 3 WLR 288

R V Haulage Ltd [1944] KB 551

R V H M Coroner for East Kent, ex parte Spooner (1989) 88 Cr AppR 10

United States V Bank of New England (1987) 821 F2d cert denied 484 US 943

United States v Bank of New England, 821 F2d 844 (1st Cir) cert denied 484 US 943 (1987), United States v Hilton Hotels Corp, 467 F2d 1000 (9th Cir 1972) cert denied 409 US 1125 (1973), Egan v.United States, 137 F2d 368 (8th Cir) cert denied 320 US 788 (1943), NY Central & HRRR v US, 212 US 481 (1909), Continental Baking Co v US, 281 Fed 137 (6th Cir1960), Steere Tank Lines Inc v United States, 330 F2d 719 (5th Cir 1963)

Journal article

A. WEISSMANN WITH D. NEWMAN, (2007) Rethinking corporate criminal liability, **Indiana Law Journal,** Vol. 82, No. 2

J. Gobert, (1994) Corporate Criminal liability: Four Models of Fault', 14 Legal Stud. 393

Kelly (1991)Corporate Manslaughter And UK Common Law: Lessons To Be Learned From Our Experience?', 6 OGLT 178

M. Jefferson (2000) Corporate Criminal Liability in the 1990s', 64 J. Crim. L.

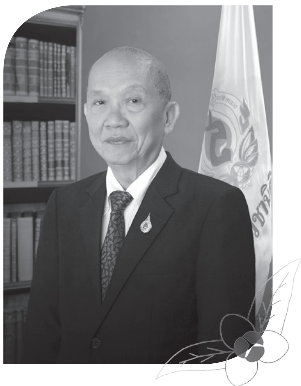
Website

C.M.V. Clarkson, Corporate Culpability [Online]

Available: http://webjcli.ncl.ac.uk/1998/issue2/clarkson2.html

ประวัติ
คณาจารย์ประจำ

ประวัติคณาจารย์ประจำ



ศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ **คณบดี**

การศึกษา: Ph.D. University de Paris II, France
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชาที่สอน: กฎหมายครอบครัว
กฎหมายมรดก



ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระพงษ์ บึงไกร **ผู้ช่วยคณบดี**

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายแรงงาน
กฎหมายปกครอง
กฎหมายนิติกรรมสัญญา



อาจารย์อวิกา ผลไม้ **ผู้ช่วยคณบดี**

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายตั๋วเงิน
กฎหมายแรงงาน
กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
กฎหมายการเงินการธนาคาร
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรนนท์ ลีลาเวทพงษ์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิชาที่สอน: กฎหมายประกันภัย
กฎหมายนิติกรรมสัญญา
หลักกฎหมายเบื้องต้น



อาจารย์ ดร. ชูเกียรติ น้อยฉิม

การศึกษา: Ph.D. (Space Law) Leiden University,
Netherlands
Certificate of Private & Public International Law,
Summer Session Program,
Hague Academy, Netherlands
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิชาที่สอน: กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง
นิติปรัชญา
กฎหมายอวกาศ
กฎหมายอาเซียน
กฎหมายองค์การระหว่างประเทศ
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ
ระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์
กฎหมายระหว่างประเทศขั้นสูง
ภาษาอังกฤษเพื่อการวิจัยทางกฎหมาย
กฎหมายว่าด้วยองค์การอาเซียนและองค์การระดับภูมิภาค



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รุ่ง ศรีสมวงษ์

การศึกษา: Doctor of Legal Science,
University of Canberra, Australia
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
Certificate in Commercial Law,
Canberra Institute of Technology, Australia
Certificate in Contract law

วิชาที่สอน: กฎหมายว่าด้วยทรัพย์และที่ดิน
กฎหมายเอกเทศสัญญา
กฎหมายมรดก
หลักกฎหมายเบื้องต้น
นิติปรัชญา
ระเบียบวิธีวิจัยทางนิติศาสตร์
กฎหมายพาณิชย์เปรียบเทียบ
กฎหมายแพ่งขั้นสูง



อาจารย์สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชาที่สอน: กฎหมายครอบครัว
กฎหมายตั๋วเงิน
กฎหมายว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา
กฎหมายทหารและกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ



อาจารย์ ดร.ณัฐกร วิทิตานนท์

การศึกษา: ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สังคมศาสตร์)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประกาศนียบัตรการบริหารจัดการองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น
วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครอง)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
นิเทศศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

วิชาที่สอน: กฎหมายรัฐธรรมนูญ
กฎหมายสื่อสารมวลชน
กฎหมายปกครองท้องถิ่น
กฎหมายการสืบสวนสอบสวน
หลักกฎหมายเบื้องต้น



อาจารย์อารีรัตน์ โกสิทธิ์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
กฎหมายเอกเทศสัญญา
กฎหมายมรดก
กฎหมายสิทธิเด็ก
กฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับ
เด็ก เยาวชน และครอบครัว
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ



อาจารย์อนุเทพ สุขศรีวงศ์

การศึกษา: LL.M. University of Canberra, Australia
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

วิชาที่สอน: กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา
กฎหมายประกันด้วยบุคคลและทรัพย์
กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้
หลักกฎหมายเบื้องต้น
English for Lawyers
Know Your Laws



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ชนันภรณ์ บุญเกิดทรัพย์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง
กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ
กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม
กฎหมายประกันภัย
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายภาษีอากร)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายภาษีอากร
กฎหมายอาญา
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
กฎหมายเอกเทศสัญญา



ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุกัล กฤตลักษณ์วงศ์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญา)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายอาญา
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม



อาจารย์ ดร.ฤทธิภัฏ กัลยาณภัทรศิษฏ์

การศึกษา: นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายรัฐธรรมนูญ
กฎหมายปกครอง
กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
หลักกฎหมายเบื้องต้น



อาจารย์สรรค์ ตันติจัตตานนท์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายภาษีอากร)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายภาษีอากร
กฎหมายเอกเทศสัญญา
กฎหมายมรดก



อาจารย์กนกวรรณ เลิศรัตน์เดชากุล

การศึกษา: LL.M. (International and Comparative Law)
University of Wollongong, Australia
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิชาที่สอน: กฎหมายครอบครัว
กฎหมายหนี้
กฎหมายเอกเทศสัญญา 1
กฎหมายหุ้นส่วนบริษัท



อาจารย์วรพชร จันทร์ขันตี

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง)

วิชาที่สอน: หลักกฎหมายเบื้องต้น
กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง
และลาภมิควรได้
กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
สัมมนากฎหมายมหาชน



อาจารย์ภัสวรรณ อุชุพงศ์อมร

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชาที่สอน: หลักกฎหมายเบื้องต้น
กฎหมายปกครอง
กฎหมายครอบครัว
กฎหมายมรดก



อาจารย์วลัยวรรณ มธุรสปรีชากุล

การศึกษา: Ph.D. Candidate, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
LL.M. (International trade and commerce law)
Macquarie University, Australia
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

วิชาที่สอน: กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา
สัมมนากฎหมายธุรกิจ
กฎหมายและจรรยาบรรณสำหรับเทคโนโลยีสารสนเทศ



อาจารย์ติณเมธ วงศ์ใหญ่

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิชาที่สอน: กฎหมายอาญา
กฎหมายนิติเวชศาสตร์
กฎหมายว่าด้วยพยานหลักฐาน
หลักกฎหมายเบื้องต้น



อาจารย์สุวิจักขณ์ จันดาพันธ์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคและวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค
กฎหมายข้อมูลข่าวสารและสิทธิส่วนบุคคล
กฎหมายและจรรยาบรรณสำหรับเทคโนโลยีสารสนเทศ



อาจารย์อริศรา เหล็กคำ

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง
กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
กฎหมายแม่น้ำระหว่างประเทศ
กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ
กฎหมายว่าด้วยทรัพย์และที่ดิน
กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ



อาจารย์สมารัฐ มหาปิยศิลป์

การศึกษา: MBA. Boston University
MA. (Economics) Boston University
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายภาษีอากร)
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รัฐศาสตร์บัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิชาที่สอน: กฎหมายว่าด้วยทรัพย์และที่ดิน
กฎหมายภาษีอากร
กฎหมายภาษีอากรระหว่างประเทศ
กฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์
Know you Laws
English for Lawyer



อาจารย์กมลนัยน์ ชลประทิน

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ)
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายครอบครัว
กฎหมายเอกเทศสัญญา
กฎหมายว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา
กฎหมายประกันด้วยบุคคลและทรัพย์
กฎหมายธุรกิจ
กฎหมายการลงทุน
กฎหมายการแข่งขันทางการค้า



อาจารย์ยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์

การศึกษา: Ph.D. Candidate, Xiamen University, China
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

วิชาที่สอน: กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง
กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเล
กฎหมายสนธิสัญญา



อาจารย์วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต
(กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
วิทยานิพนธ์ดีมาก) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายอาญาภาคทั่วไป
กฎหมายอาญาภาคความผิด
สัมมนากฎหมายอาญา
กระบวนการยุติธรรมอาญาทางเลือก
อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
กฎหมายละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้



อาจารย์นุรัตน์ ปวนคำมา

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายธุรกิจ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายการท่องเที่ยว
กฎหมายตั๋วเงิน
กฎหมายหุ้นส่วนและบริษัท
กฎหมายประกันภัย



อาจารย์ญาดา เดชชัย

การศึกษา: LL.M. with Merit
(International Trade and Commercial Law),
Oxford Brookes University, UK
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: หลักกฎหมายเบื้องต้น
กฎหมายธุรกิจ
ความรับผิดทางอาญานอกประมวลกฎหมายอาญา (บางเรื่อง)
อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา
English for Lawyers
Know Your Laws



อาจารย์นวลจันทร์ แจ้งจิตร

การศึกษา: LL.M. (International Business Law),
Queen Mary University of London, UK
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางธุรกิจและอนุญาโตตุลาการ
กฎหมายเอกเทศสัญญา
หลักกฎหมายเบื้องต้น
กฎหมายพาณิชย์นาวี



อาจารย์เพชรณพัฒน์ ศรีวุทธิยประภา

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง
กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล
กฎหมายสนธิสัญญา
กฎหมายสิทธิมนุษยชน
กฎหมายรัฐธรรมนูญ
กฎหมายรัฐสภา
ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ
Know Your Laws
Legal and Tax Aspects for Logistics



อาจารย์เนติพงษ์ หล่าวเจริญ

การศึกษา: LL.M. (International Trade Law),
University of Northumbria, UK
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม
กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ
กฎหมายธุรกิจ
Legal and Tax Aspects for Logistics



อาจารย์รัฐวุฒิ แสงจันทร์

การศึกษา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายระหว่างประเทศ)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เนติบัณฑิตไทย
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง)
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

วิชาที่สอน: กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
ระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม
สัมมนากฎหมายระหว่างประเทศ



อาจารย์ ดร. อัจฉริยา วงษ์บูรณาวาทย์

การศึกษา: Ph.D. in Law, Durham University, UK
LL.M. with Merit (International Trade and Commercial Law) Durham University, UK
LL.M. (Business Laws (English Program)), Thammasat University
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วิชาที่สอน: กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา
กฎหมายสิ่งแวดล้อม
กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ

ตราสัญลักษณ์ครบรอบการก่อตั้ง ๑๕ ปี

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

สัญลักษณ์เลข 15 หมายถึง ครบรอบ 15 ปี แห่งการก่อตั้งสำนักวิชานิติศาสตร์

สัญลักษณ์ตราชูประกอบดวงตรามหาวิทยาลัย ตั้งอยู่เหนือ หมายเลข 15 แสดงถึง สำนักวิชานิติศาสตร์ ได้ยึดหยัดอยู่บนรากฐาน อันมั่นคง สง่าสมเกียรติภูมิ เป็นเวลาถึง 15 ปี

15 ปี
สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
พ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๖๐

หมายเลข 15 อาราบิก ประกอบลวดลายไทยประยุกต์ หมายถึง คุณลักษณะของนักศึกษาสำนักวิชานิติศาสตร์ที่มีความอ่อนน้อมถ่อมตน รู้รักษาขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงามของสังคม และก้าวทันโลก ก้าวทันเทคโนโลยี

สัญลักษณ์ดอกลำดวน หมายถึง ชื่อเสียงของสำนักวิชานิติศาสตร์ อันแผ่ขจรขจายออกไป ประดุจกลิ่นของดอกลำดวน ที่หอมฟุ้งไปทั่วทุกทิศ และยังเป็นดอกไม้ประจำมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อีกด้วย

กองบรรณาธิการจัดทำหนังสือครบรอบ 15 ปี



ศ.ดร.ไพโรจน์ กัมพูสิริ
คณบดีสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
บรรณาธิการ



อ.อวิกา ผลไม้



อ.นุรัตน์ ปวนคำมา



อ.วิวรรธน์ ดำรงค์กุลนันท์



อ.เพชรณพัฒน์ ศรีวุฑธิยประภา



อ.เนติพงษ์ หล่าวเจริญ

15 ปี

สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
พ.ศ.๒๕๔๖-๒๕๖๑